Meilleure exécution des programmes

Inuits et autochtones

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

PROGRAMMES DESTINÉS AUX AUTOCHTONES

Rapport du Groupe d'étude au
Groupe de travail chargé de
l'examen des programmes

Avril 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/12-1985F au Canada: $29.00
ISBN 0-660-91636-3 à l'étranger: $34.80

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

AVANT-PROPOS v

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE 1

Liste des programmes destinés aux autochtones - Annexe A 6
Situation socio-économique des populations autochtones du Canada - Annexe B 11

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE 17

APERÇU DES PROGRAMMES DESTINÉS AUX AUTOCHTONES 19

La réforme des programmes destinés aux autochtones dans une optique de gestion - Annexe I 45
Les avantages d'une fiducie indienne nationale - Annexe II 56
Données financières - Annexe III 60
Principes directeurs - Annexe IV 61

RÉSERVES ET FIDÉICOMMIS 63

Programme Réserves et Fidéicommis 67

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE 75

Programme des ententes spéciales ARDA 87
Programme de développement économique des autochtones 91
Programme de développement économique du MAINC 99
- Développement des entreprises 105
- Fonds de prêts aux Esquimaux 109
- Aide aux institutions 113
- Prestation de services de soutien au développement communautaire 119
- Ressources renouvelables 123

FORMATION ET CRÉATION D'EMPLOIS À COURT TERME 127

Programmes de développement des aptitudes au travail des Indiens et des Inuit 139
Programme de création d'emplois pour les Indiens et les Inuit 143
Formation et emplois dans le Nord 145
Programme Extension* 149
Option formation jeunesse* 153
Programme des stagiaires autochtones* 157
Programme national de formation en établissement* 159
Programme national de formation dans l'industrie* 167
Caisse d'accroissement des compétences professionnelles* 175
Accès-carrière* 179
Options Nord 183
Programme d'action positive (général)/Programme des marchés fédéraux* 185
Programme de croissance locale d'emploi (CLE)* 189
Canada au travail* 195
Programme d'action positive (autochtones)* 201

ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL 205

Entente de développement économique Canada-Territoires du Nord-Ouest 211
Accord financier Canada-Territoires du Nord-Ouest 215
Accord financier Canada-Yukon 219
Entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord 223
Entente Canada-Manitoba sur le centre-ville de Winnipeg 231
Entente Canada-Saskatchewan sur le développement économique du Nord 235
Entente entre le Canada et les autochtones de Terre-Neuve 239

* Analyse préparée par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois.

GRANDS PROJETS DE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES 241

Participation à des enquêtes publiques 245
Atténuation des répercussions de l'exploitation des ressources 249
Projet Norman Wells 255
Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba 259

ENTENTES SUR LES RESSOURCES NATURELLES 267

Entente Canada-Ontario sur la mise en valeur des ressources naturelles 271
Accord Canada-Manitoba-Territoires du Nord-Ouest-Saskatchewan sur le caribou 275
Entente auxiliaire Canada-Territoires du Nord-Ouest sur la mise en valeur des ressources naturelles 279
Programme de mise en valeur des salmonidés 283
Ententes auxiliaires fédérales-provinciales dans le domaine des forêts 287

REVENDICATIONS DES AUTOCHTONES 291

Préparation et négociation des revendications 297
Négociation des revendications (non statutaire) 299
Règlement des revendications 303
- Convention Cris/Naskapis 309
- Règlement CEDA 317

SOUTIEN DES ADMINISTRATIONS LOCALES 321

Programme de soutien des administrations locales 325
- Financement de l'administration des bandes 331
- Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit 335
- Soutien de la gestion 339
- Consultation et élaboration des politiques 343
- Planification communautaire globale 347

INFRASTRUCTURE 351

Infrastructure - Avoirs et installations 355
- Entente de transfert du Nord québécois 361

Programme de construction de pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador 365
Infrastructure de transport aérien dans le Nord du Québec 367

LOGEMENT 369

Logement des Indiens et des Inuit 375
Logement des ruraux et des autochtones 385

SANTÉ 389

Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien 395
Services de santé non assurés aux Indiens et aux Inuit 411
Représentants en santé communautaire 419
Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones 425
Contributions versées aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon pour les services de santé fournis aux Indiens et aux Inuit 429

ÉDUCATION 433

Instruction primaire et secondaire des Indiens et des Inuit 437
Écoles provinciales 447
Écoles fédérales 451
Écoles de bande 455
Logement et aide financière 459
Transport 463
Instruction postsecondaire des Indiens et des Inuit 467
Installations scolaires 475

AIDE SOCIALE ET BIEN-ÊTRE 481

Aide sociale 487
Entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens 493
Services de bien-être social aux enfants indiens et inuit 497

Entente avec la Nouvelle-Écosse au sujet de l'aide à l'enfance 503
Entente conclue entre le Canada, le Manitoba et les Indiens concernant les services d'aide à l'enfance 507
Entente conclue entre le Canada, le Manitoba et les Indiens du nord de la province concernant les services d'aide à l'enfance 511
Entente entre le Canada, et le Yukon concernant les services d'aide à l'enfance 515
Entente entre le Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves, le Canada et l'Alberta concernant les services d'aide à l'enfance 519
Entente entre le Canada et le Yukon concernant les services d'aide à l'enfance 523
Soins aux adultes indiens et inuit 527
Services de bien-être et de soins familiaux et individuels 531
Réintégration - Services de bien-être 535
Services sociaux communautaires 539

CULTURE ET COMMUNICATIONS 543

Centres culturels et éducatifs 551
Culture et langue inuit 557
Développement culturel et artistique des Indiens 563
Activités récréatives des Indiens 567
Communications des autochtones 571
Accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion 575
Centres d'accueil autochtones 579
Développement social et culturel des autochtones 583
Aide aux organisations autochtones représentatives (financement de base) 587
Promotion des femmes autochtones 595
Soutien constitutionnel 599

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE 603

Maintien de l'ordre 607
Programmes de justice pour les autochtones 615
Programme d'aide parajudiciaire à l'intention des autochtones 621
Programme d'accession des autochtones aux études en droit 625

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

AVANT-PROPOS

À l'exemple des autres rapports de la présente série, le rapport sur les programmes destinés aux autochtones a été préparé par un groupe d'étude mixte formé de représentants du secteur privé et du secteur public, et par le Comité consultatif du secteur privé.

Le rapport du Groupe d'étude a été publié prématurément, sans l'approbation du gouvernement et à l'insu de ce dernier. Le 18 avril 1985, le premier ministre et le vice-premier ministre ont confirmé que les reportages des médias et le débat public qui s'ensuivit, notamment à la Chambre des communes, avaient ce document pour origine. Le premier ministre a alors réaffirmé que les politiques du gouvernement relatives aux autochtones s'appuyaient sur certains principes qu'il avait énoncés deux semaines auparavant, à l'occasion de la conférence des premiers ministres sur les droits des peuples autochtones. Il a aussi confirmé avoir demandé au ministre des Affaires indiennes et du Nord de présider un comité du Cabinet chargé d'étudier la politique globale du gouvernement à l'égard des autochtones.

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord a dit à la Chambre des communes que le rapport du Groupe d'étude serait revu par le comité du Cabinet, et assuré à celle-ci que toutes les propositions du Groupe d'étude feraient l'objet d'un débat public avec les autochtones avant que soient arrêtées des décisions d'orientation.

Depuis sa nomination, le ministre a parcouru près de 100 000 kilomètres pour se rendre dans les réserves indiennes et les collectivités autochtones afin d'y tenir des consultations exhaustives. Il s'était fixé au nombre de ses grands objectifs de revoir de fond en comble la politique relative aux revendications et, pour ce faire, de prendre en considération l'opinion des Canadiens - celle des revendicateurs, celle des gouvernements provinciaux et territoriaux, et celle d'autres groupes ou particuliers.

Tous les rapports des groupes d'étude, dont celui-ci, ont été revus à des fins d'uniformité et de clarté en vue de leur publication. Là où il n'était pas évident que les options, les observations et les jugements étaient bien ceux des groupes d'étude, les mentions nécessaires ont été ajoutées. Cependant, l'analyse est bel et bien celle du Groupe d'étude chargé des programmes destinés aux autochtones, tout comme d'ailleurs les options proposées. Il appartient au gouvernement de juger de la valeur de ces options, telles qu'elles sont présentées dans le rapport, et d'agir en conséquence.

Le présent rapport est publié en même temps que les autres dans l'espoir qu'il permettra aux Canadiens de mieux saisir la complexité des questions à l'étude. Il n'existe aucune autre source d'information aussi complète sur les programmes et les services destinés aux Indiens et aux autochtones. En publiant ce rapport, le gouvernement témoigne de son respect du droit des Canadiens à connaître les programmes fédéraux destinés à les servir, et il concrétise par ailleurs son engagement à tenir un débat public avec les peuples autochtones avant de prendre des décisions d'orientation.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX AUTOCHTONES

CONTEXTE

Quelque 106 programmes fédéraux (énumérés à l'annexe A), dont le coût est estimé à 2.2 milliards de dollars en 1984-1985, sont destinés en totalité ou en partie aux autochtones. Le gouvernement fédéral y affecte 7,850 années-personnes (emplois directs) concentrées surtout au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). De plus, le Secrétariat d'État (SEC), Santé et Bien-être social Canada (SBSC), la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC), la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), le ministère des Pêches et des Océans (MPO), Transports Canada (TC), le ministère du Solliciteur général (SGC), la Commission de la Fonction publique (CFP) et le ministère de la Justice consacrent des sommes importantes à ce groupe client.

Le recensement de 1981 a dénombré quelque 552,000 autochtones répartis en quatre catégories:

Indiens inscrits - 350,000 (577 bandes);
Inuit - 27,000;
Indiens non inscrits - 75,000; et
Métis - 100,000.

Cette population est très différente de la population canadienne en général, si l'on considère sa composition par âge et sa situation socio-économique et culturelle. Cinquante-deux pour cent des autochtones ont moins de 20 ans, comparativement à 32 % pour le reste de la population canadienne. Le taux de natalité a connu une baisse très sensible au cours des dix dernières années, mais il est encore le double de la moyenne nationale. Beaucoup moins scolarisés que la moyenne, les autochtones exercent généralement des professions peu spécialisées et comptent un bon nombre de chômeurs. Seulement 22 % des autochtones adultes ont fait des études postsecondaires, comparativement à 40 % pour le reste de la population canadienne. La composition par âge, le taux de natalité élevé et le faible taux de scolarisation sont autant d'éléments qui attestent de l'importance et de l'actualité de ce dossier.

Les chiffres sont estimatifs dans beaucoup de cas, pour la simple raison que, sauf pour les Indiens inscrits (dont le nombre pourrait changer si certains Indiens non inscrits étaient réintégrés dans leurs droits), personne ne connaît la taille véritable de la population autochtone, le nombre de Métis pouvant varier entre 100,000 et plus d'un million selon les estimations. De même, étant donné l'étendue du mandat du MAINC, il risque s'y avoir du double emploi et des lacunes au niveau des programmes, et certaines dépenses sont peut-être même comptées deux fois. Les dépenses provinciales, même dans les secteurs où le gouvernement fédéral peut avoir compétence, sont peut-être en réalité beaucoup plus élevées que ne le croient les gouvernements provinciaux. Enfin, on peut se demander si certains programmes n'existent que parce qu'ils sont destinés aux autochtones ou parce que ces derniers sont pauvres et défavorisés.

MANDAT

Le Groupe d'étude sera chargé d'examiner de près la liste ci-jointe de façon à effectuer dans le cadre de sa démarche une évaluation des besoins du groupe client, classant les programmes par objectifs (par exemple, administration locale, éducation, logement, développement économique, assistance sociale, financement de base des organisations politiques, etc.) et par type d'autochtone (par exemple, Indien, Inuit et Métis); il prendra aussi avis auprès de ceux qui procèdent actuellement à l'étude des politiques et programmes au sein des ministères et organismes centraux compétents, plus particulièrement le MAINC, le Secrétariat d'État, le MEIR, la CEIC, le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), le MPO, SBSC et les ministères des Transports et de la Justice.

À partir d'une liste révisée, au besoin, des programmes, le Groupe d'étude donnera son avis et présentera ses conclusions au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes au sujet d'un profil des programmes gouvernementaux qui soit compréhensible et accessible à la clientèle, et, là où le processus décisionnel est décentralisé, à ceux qui sont en contact direct avec les clients. Il pourra ainsi se prononcer sur les points suivants, s'il y a lieu:

- les domaines où les programmes fédéraux et provinciaux font double emploi (en tenant compte de leur compétence respective);

- les domaines où les programmes font double emploi ou sont disséminés entre divers ministères et organismes;

- les programmes qui pourraient être supprimés;

- les programmes dont la portée pourrait être réduite;

- les programmes fondamentalement utiles dont on pourrait changer la forme;

- d'autres formules d'application et les programmes à combiner pour en accroître l'efficacité, de même que les dispositions à adopter quant à la reddition de comptes;

- un tableau synoptique des mesures législatives que suppose l'application de l'un quelconque de ces changements, y compris les modifications à apporter à la Loi sur les Indiens pour faciliter l'exécution des programmes;

- l'incidence sur les ressources de tout changement qu'il est recommandé d'apporter aux programmes, y compris les hausses de coûts ou les économies, ainsi que les réductions ou augmentations d'effectifs en jeu et les secteurs visés.

Comme fondement à ses conclusions, il est demandé au Groupe d'étude de trouver des réponses à quatre séries de questions ou préoccupations concernant les bénéficiaires, l'efficacité et les chevauchements, les lacunes et les omissions et les projections financières.

Bénéficiaires

- les principaux bénéficiaires des programmes;

- la ventilation géographique des dépenses par rapport aux réalités et aux besoins démographiques;

- l'incidence des programmes sur les changements structurels nécessaires;

- l'efficacité des programmes pour ce qui concerne le ciblage et l'attribution des fonds.

Efficacité et chevauchements

- les problèmes entraînés par les tracasseries administratives, les délais d'exécution, etc.;

- la durée de vie utile de l'infrastructure et les considérations d'ordre technique;

- les cas où les différents programmes, y compris les programmes provinciaux, se chevauchent au lieu de se compléter;

- les cas où il serait plus utile de charger le secteur privé ou une tierce partie de l'application du programme et les moyens à prendre pour assurer la reddition de comptes;

- le nombre de bureaux du MAINC et leur emplacement;

- les démarches adoptées dans d'autres régions du monde (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Australie, Groënland);

- les programmes provinciaux.

Lacunes et omissions

- les autres programmes qui ne figurent pas dans le relevé (annexe A) mais dont il faudrait tenir compte dans le cadre de cette étude.

Projections financières

- les projections relatives au coût des principaux engagements à remplir.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude sera dirigé par un haut fonctionnaire gouvernemental (EX-5) nommé en consultation avec le ministère le plus touché par cette évaluation, soit le MAINC. Le chef du Groupe relèvera tout à la fois du conseiller du secteur public et du conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé (rattaché au président du Groupe de travail). Il sera secondé par trois agents détachés par le gouvernement et par trois représentants du secteur privé, nommés en consultation avec le Comité consultatif du secteur privé. Sur demande, le Groupe ou son chef rencontrera le conseiller du secteur public et le conseiller chargé de la liaison avec le secteur privé.

CALENDRIER DE PRÉSENTATION DES RAPPORTS

Il est demandé au Groupe d'étude de faire rapport le 26 avril 1985.

COMMUNICATIONS AVEC LES MINISTÈRES

Seront communiqués aux titulaires des ministères directement touchés par cette étude les programmes qui ressortissent à leur compétence et qui seront visés. Le présent mandat a été défini de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

ANNEXE A

LISTE DES PROGRAMMES DESTINÉS AUX AUTOCHTONES

LOGEMENT

SCHL	8	Logement des ruraux et des autochtones
AINC	40	Logement des Indiens et des Inuit

INFRASTRUCTURE

AINC	227	Routes du Nord et équipement
AINC	318	Infrastructure - Avoirs et installations (Immobilisations et F & E)
TC	98	Programme de construction de pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador
TC	99	Aide financière à la construction et à l'exploitation - Aéroports
TC	100	Aménagement de l'infrastructure de transport aérien dans le nord du Québec

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EXPLOITATION DES RESSOURCES

AINC	57	Techniques - Transfert des domaines de compétence
AINC	58	Aménagement des terres du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest
AINC	76	Grands projets de mise en valeur des ressources du Nord
AINC	80	Mines des Territoires du Nord-Ouest
AINC	89	Entente sur les incendies de forêt
AINC	90	Fonds de promotion économique des Indiens et des Inuit
AINC	91	Entente Canada-Ontario sur la mise en valeur des ressources naturelles
AINC	108	Étude du bassin du Mackenzie
AINC	109	Réduction des dommages causés par les inondations, et la cartographie d'inondation dans les Territoires du Nord-Ouest
AINC	110	Entente sur l'étude du bassin hydrographique du Yukon
AINC	119	Accord Canada-Manitoba-Territoires du Nord-Ouest-Saskatchewan sur le caribou
AINC	120	Canada-Territoires du Nord-Ouest - entente auxiliaire sur la mise en valeur des ressources naturelles

AINC	201	Gestion des terres, des forêts et des ressources hydro-électriques du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest
AINC	232	Projet Norman Wells
AINC	300	Aide commerciale et services consultatifs
AINC	301	Programme des perspectives d'emploi
AINC	303	Atténuation des répercussions de l'exploitation des ressources
AINC	305	Aide au développement commercial
AINC	317	Division de gestion - Indiens et Inuit
AINC		Institutions économiques
TC	40	Brise-glaces
TC	41	Ravitaillement
MEER	52	Ententes spéciales ARDA
MEER	106	Programme de développement économique des autochtones
MPO		Mise en valeur des salmonidés
MPO		Développement des pêches
MPO		Cogestion
MPO		Développement économique du Québec

ENTENTES CADRES ET PROGRAMMES

AINC	81	Entente de développement économique (EDE) et entente auxiliaire conclues par le Canada et les Territoires du Nord-Ouest
AINC	86	Entente entre le Canada et les autochtones de Terre-Neuve
AINC	88	Entente de transfert du Nord québécois (inuit)
AINC	105	Accord financier avec les Territoires du Nord-Ouest
AINC	106	Accord financier avec le Yukon
AINC		Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba
AINC		Comité d'étude des droits des autochtones
AINC		Cris-Naskapi
MEER		Entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord

FORMATION ET MOBILITÉ

AINC	302	Formation spécialisée, formation en cours d'emploi
AINC		Formation et emplois dans le Nord
*CFPC	10	Programme des carrières du Grand Nord
*CFPC	101	Programme national de perfectionnement des autochtones

*EIC	11	Programme de mobilité de la main-d'oeuvre du Canada
*EIC	12	Programme extension
*EIC	18	Option formation jeunesse
*EIC	23	Programme interne d'emploi des autochtones
*EIC	25	Compagnie de travailleurs
*EIC		Formation en établissement
*EIC		Formation dans l'industrie
*EIC		Caisse d'accroissement des compétences professionnelles
*EIC		Accès-carrière
*EIC		Été Canada
*EIC		Options Nord
*EIC		Subventions aux organismes bénévoles
*EIC	27	Programme d'action positive
*EIC	37	Programme de croissance locale de l'emploi (CLE)
*EIC	38	Canada au travail
*EIC	100	Première chance : Une nouvelle formule nationale pour la formation des jeunes
JUSTICE	11	Programme d'accession des autochtones aux études en droit
JUSTICE	120	Aide parajudiciaire à l'intention des autochtones
MEER		Entente sur le centre-ville de Winnipeg
SANTÉ		
AINC	231	Contribution au gouvernement territorial à l'égard du régime d'assurance-hospitalisation et du régime d'assurance des soins médicaux des Indiens et des Inuit
SBSC	20	Services de santé aux autochtones
SBSC		Services de santé du Nord canadien
SBSC		Lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones
BIEN-ÊTRE		
AINC	36	Aide sociale (besoins élémentaires et particuliers et prestation de services)
AINC	43	Soins aux adultes indiens et inuit
AINC	44	Services offerts aux enfants et aux familles indiennes et inuit
AINC	96	Entente Canada-Ontario de 1965 sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens

AINC	98	Entente avec la Nouvelle-Écosse au sujet de l'aide à l'enfance
AINC	99	Entente conclue entre le Canada, le Manitoba et les Indiens concernant les services d'aide à l'enfance
AINC	100	Entente conclue entre le Canada, le Manitoba et les Indiens du nord de la province concernant les services d'aide à l'enfance
AINC	101	Entente entre le Canada, le Nouveau-Brunswick et les Indiens concernant les services d'aide à l'enfance
AINC	102	Entente entre le Conseil régional des indiens du Petit lac des Esclaves et le Canada concernant les services d'aide à l'enfance
AINC	103	Entente entre le Canada et le Yukon concernant les services d'aide à l'enfance
AINC	310	Services de bien-être et de soins familiaux et individuels
AINC	311	Réintégration - Services de bien-être
AINC	312	Services sociaux communautaires

ÉDUCATION

AINC	314	Services d'enseignement destinés aux Indiens et aux Inuit - Études postsecondaires
AINC	315	Études élémentaires et secondaires des Indiens et des Inuit
AINC	319	Ressources et maisons d'enseignement - Immobilisations et F & E

CULTURE ET COMMUNICATIONS

AINC	12	Centres culturels et éducatifs pour les Indiens et les Inuit
AINC	77	Participation à des enquêtes publiques
AINC	85	Culture inuit et linguistique
AINC	313	Développement culturel et art des Indiens et des Inuit
AINC	320	Programmes d'activités récréatives pour les Indiens et les Inuit
SEC	30	Programme d'accès des autochtones du Nord à la radio-télédiffusion
SEC		Programme des centres d'accueil autochtones
SEC		Programme de développement social et culturel
SEC		Programme de communications des autochtones

ADMINISTRATION DES BANDES, TRAITÉS ET AUTRES

AINC	20	Financement des revendications foncières
AINC	26	Services d'ordre dans les réserves indiennes
AINC	37	Financement à l'intention des bandes indiennes et inuit (y compris le perfectionnement des gestionnaires)
AINC	92	Ententes sur les forces policières avec les Indiens et les Inuit
AINC	306	Terres, propriétés et membres
AINC	307	Ressources naturelles et fonds fiduciaires indiens
AINC	308	Institutions et gestion du traité
AINC	400	Revendications des autochtones (non statutaire)
AINC	401	Règlements des revendications - financement de base (statutaire)
SEC		Programme de promotion des femmes autochtones
SGC		Initiatives autochtones
SGC		Centre de consultation
SGC		Recherche visant la justice (autochtones)

* Le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois se chargera d'étudier ces programmes de concert avec le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones.

ANNEXE B

SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DES POPULATIONS AUTOCHTONES DU CANADA

INTRODUCTION

La présente annexe fournit quelques données de base sur le profil démographique et la situation socio-économique de la population autochtone du Canada. Toute étude des traits des autochtones est limitée en soi; les avis concordent généralement au sujet du nombre d'Indiens inscrits et d'Inuit et de leur situation, mais l'information fait défaut en ce qui concerne les Métis et les Indiens non inscrits. Ce phénomène s'explique en partie du fait de l'ascendance et de l'identification; comme il n'existe pas de définition juridique ni populaire du terme "Métis", les estimations démographiques varient selon les sources.

Les Indiens

Un Indien inscrit est une personne inscrite ou pouvant être inscrite au registre des Indiens aux termes de la Loi sur les Indiens. En 1984, on estimait à 350,000 le nombre d'Indiens inscrits, lesquels sont rattachés à 577 bandes de tailles différentes. Près de la moitié des Indiens inscrits au Canada appartiennent à un groupe ou une bande qui a conclu un traité avec la Couronne.

Les Indiens non inscrits sont en général des Indiens ou des personnes de descendance indienne qui pour une raison ou pour une autre ont perdu leur droit - prévu dans la Loi sur les Indiens - d'être inscrit au registre des Indiens. Ce groupe (quelque 75 000 personnes ont déclaré être des Indiens non inscrits au recensement de 1981) comprend les Indiennes qui ont perdu leur statut en mariant un non-Indien.

Les Inuit

Premiers habitants du Nord canadien, les Inuit (au nombre de 27,000) vivent pour la plupart dans les Territoires du Nord-Ouest, quoiqu'on en trouve 5,000 dans le nord du Québec et 2,000 au Labrador. Selon l'interprétation donnée par la Cour suprême du Canada en 1939, le pouvoir que détient le gouvernement fédéral en vertu du paragraphe

91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 de faire des lois sur "les Indiens et les terres réservées pour les Indiens" s'applique aux Inuit, mais ceux-ci ne sont pas visés par la Loi sur les Indiens.

Les Métis

Il existe deux grandes définitions du terme "Métis". Selon certains, le terme désigne les descendants du croisement d'autochtones et d'Européens issus de l'historique communauté Métis de l'Ouest canadien. Pour d'autres, il qualifie tous les descendants d'autochtones et d'Européens qui se déclarent Métis, par opposition aux Indiens ou aux Inuit. Les résultats du recensement de 1981 révèlent que près de 100,000 Canadiens se sont déclarés Métis.

GÉNÉRALITÉS

Les renseignements qui suivent sont tirés en grande partie des résultats du recensement du Canada de 1981. Les estimations démographiques au sujet des autochtones ont été dressées dans le cadre du recensement à partir d'un échantillon de la population à l'égard duquel on a utilisé le principe de l'identification; il est par conséquent impossible d'affirmer catégoriquement que le recensement a déterminé le nombre exact d'autochtones ou leur situation. La question du nombre fait toujours l'objet de vives discussions à cause des problèmes de définition dont il a été fait état plus haut; on semble toutefois s'entendre sur le fait que les résultats du recensement sont le reflet fidèle de la situation socio-économique de tous les groupes autochtones.

Répartition géographique

- 80 % des autochtones vivent dans les provinces situées à l'ouest du Québec.

- 84 % des Métis et des Indiens non inscrits vivent dans les provinces des Prairies.

- 60 % des Indiens inscrits vivent dans les réserves et 10 % sur les terres de la Couronne, autrement dit dans des régions rurales ou éloignées pour la plupart. La majorité des autres Indiens inscrits habitent les grands centres urbains de l'Ouest canadien, 33 % des autochtones de l'Alberta vivant, par exemple, à Edmonton ou à Calgary.

- Les Métis et les Indiens non inscrits ont tendance à vivre dans des centres urbains, 60 à 70 % d'entre eux étant citadins.

- La proportion d'Indiens vivant hors des réserves n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies, passant de 15 % en 1966 à 30 % en 1983.

Population

- La population autochtone est beaucoup plus jeune que le reste de la population canadienne. Cinquante-deux pour cent des autochtones ont moins de 20 ans comparativement à 32 % pour les autres Canadiens; 3.5 % seulement des autochtones ont 65 ans ou plus, comparativement à 10 % pour le reste de la population.

- La composition par âge a d'importantes répercussions sur la population active. Dans les Prairies, par exemple, un enfant sur six de moins de 15 ans est de descendance autochtone. La population autochtone en âge de travailler devrait croître à un taux annuel de 2.9 %, taux à peu près trois fois plus élevé que le taux correspondant enregistré pour le reste de la population. On estime qu'à partir de 1991, un Canadien sur quatre joignant les rangs de la population active dans l'Ouest canadien sera de descendance autochtone et que, pour le Manitoba et la Saskatchewan, la proportion sera de près de 1 sur 2.

- Le taux de fécondité des Indiens inscrits a baissé à l'instar du taux national, sauf qu'il est toujours le double de la moyenne canadienne.

Scolarité

- 70 % des autochtones n'ont pas terminé leurs études secondaires, comparativement à la moyenne nationale de 45 %; 38 % n'ont pas atteint la 8^{e} année, comparativement à 20 % pour l'ensemble du pays.

- Environ 20 % des Indiens ont terminé leurs études secondaires, comparativement au taux national de 75 %.

- Environ 30 % des Indiens de 14 à 18 ans fréquentent l'école secondaire.

- L'école secondaire est difficilement accessible à une bonne partie de la population autochtone, beaucoup d'enfants de régions éloignées ou rurales devant quitter leur domicile pour la fréquenter.

Population active

- 57 % du total de la population autochtone sont en âge de travailler, comparativement à 68 % pour le pays.

- Il existe un écart considérable entre les autochtones et le reste de la population pour ce qui est de l'occupation d'un emploi rémunéré (taux d'activité).

Taux déclaré d'activité
en pourcentage de la population en âge de travailler

	Hommes		Femmes	
	Autochtones	**Autres**	**Autochtones**	**Autres**
Manitoba	55.2	78.8	31.8	53.4
Saskatchewan	56.3	79.2	31.5	49.3
Alberta	65.2	85.2	39.6	58.7
C.-B.	66.9	78.6	43.2	53.0
Yukon	65.1	87.4	48.5	71.1
T.N.-O.	54.7	91.7	39.7	72.9

Source : Recensement du Canada, 1981.

- Le taux du chômage chez les autochtones est sensiblement plus élevé que pour le reste de la population. Dans l'Ouest et le Nord du Canada, il est au moins deux fois plus élevé, variant entre 25 et 55 %.

- L'emploi saisonnier est courant. Seulement un peu plus de la moitié des hommes autochtones qui occupaient un emploi en 1980 travaillaient pendant 40 à 52 semaines.

- Les hommes autochtones exercent pour la plupart un emploi dans le domaine de la construction et sont sous-représentés dans les secteurs de la direction et des professions libérales et techniques. Les femmes autochtones ont davantage tendance que les autres femmes à occuper un emploi dans les domaines des services et sont moins nombreuses que les autres femmes à exercer un emploi de bureau.

Revenu

- En 1980, le revenu moyen des autochtones correspondait à peu près aux deux tiers de la moyenne nationale.

- La proportion du revenu touché par les autochtones sous forme de transferts gouvernementaux est le double de celle qui est enregistrée pour les non-autochtones; les transferts gouvernementaux constituent la deuxième source de revenu en importance pour les autochtones.

- Les autochtones des régions rurales comptent deux fois plus que ceux des régions urbaines sur les tranferts gouvernementaux.

Famille

- Les familles et les ménages autochtones ont une taille plus grande que celle des ménages et des familles des autres Canadiens et sont plus susceptibles de comprendre des membres de la famille plus éloignée.

- Le revenu des ménages autochtones est inférieur à celui des ménages des autres Canadiens; son accroissement n'est pas nécessairement proportionnel à l'augmentation du nombre de membres dans le ménage, comme c'est le cas pour le reste de la population.

- Le pourcentage de familles monoparentales chez les autochtones est le double de celui enregistré pour les non-autochtones.

- Le nombre d'enfants indiens inscrits sous la protection d'organismes d'aide à l'enfance est cinq fois plus élevé que pour le reste de la population.

Logement

- Près de la moitié des familles indiennes vivent à l'étroit.

- Moins de la moitié des maisons habitées par les autochtones sont pourvues d'eau et d'égouts, comparativement à un pourcentage national de 90 %.

Criminalité

- En 1979, les Indiens inscrits représentaient 70 % de toutes les personnes incarcérées dans des pénitenciers fédéraux dans les provinces des Prairies.

- Près de 70 % des Indiens inscrits auront été incarcérés dans un centre de détention provincial avant d'avoir atteint l'âge de 25 ans (comparativement à 8 % pour les autres Canadiens).

- Le vol et la conduite avec facultés affaiblies sont les crimes les plus fréquents chez les Indiens.

- Le taux de déliquance juvénile chez les Indiens est trois fois plus élevé que celui du pays.

Santé

- Les Indiens fréquentent les hôpitaux de 2 à 2.5 fois plus que la population nationale, mais ils y séjournent un peu moins longtemps en moyenne.

- Plus du tiers des décès sont dus aux accidents, aux actes de violence et aux empoisonnements; ce pourcentage est trois fois plus élevé que pour l'ensemble du pays. Le taux de suicide est six fois plus élevé que le taux national, et il est particulièrement élevé chez les 15 à 24 ans.

- Le taux de mortalité infantile est supérieur d'environ 60 % au taux national, les décès étant causés par des troubles respiratoires et des maladies infectieuses et parasitaires attribuables à l'insalubrité des logements et au manque d'égouts et d'eau potable.

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Chef du groupe	Jim Collinson Secrétaire adjoint (Affaires constitutionnelles autochtones) Bureau des relations fédérales-provinciales Ottawa (Ontario)
Secteur privé	Peter Baird Conexus Research Group Inc. Ottawa (Ontario)
	Patrick Brascoupé Vice-président Apikan Ltée Maniwaki (Québec)
	Glenn Sundstrom Calgary (Alberta)
Secteur public	Tom Clarke Directeur Politique financière et recherche Affaires indiennes et du Nord Ottawa (Ontario)
	E.R. Daniels Directeur Coordination des politiques Affaires indiennes et du Nord Ottawa (Ontario)
	Glenn Fields Directeur général intérimaire Programmes spéciaux et du Nord Expansion industrielle régionale Saskatoon (Saskatchewan)
	Judith Moses Appareil gouvernemental Bureau du Conseil privé Ottawa (Ontario)

Soutien professionnel

Chantal Morin
Adjointe administrative
Direction des programmes
Secrétariat du
Conseil du Trésor
Ottawa (Ontario)

APERÇU DES PROGRAMMES DESTINÉS AUX AUTOCHTONES

BUT

Faire connaître les conclusions du Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones.

HISTORIQUE

Les programmes examinés par le Groupe d'étude ont été conçus à l'intention des peuples autochtones du Canada, c'est-à-dire :

les Indiens inscrits : toute personne inscrite au registre des Indiens ou admise à l'être en vertu de la Loi sur les Indiens (selon les chiffres de 1984, ils seraient près de 350,000, répartis en 579 bandes);

les Indiens non inscrits : les Indiens (ou leurs descendants) qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont plus le droit d'être inscrits au registre des Indiens (25,000 personnes se sont définies ainsi lors du recensement de 1981);

les Inuit : les premiers habitants du Nord canadien, qui vivent généralement dans les Territoires du Nord-Ouest (selon les chiffres de 1981, ils sont près de 27,000 personnes, dont 5,000 dans le nord du Québec et 2,000 au Labrador);

les Métis : ce sont surtout des personnes d'origine à la fois autochtone et européenne, qui se distinguent des Indiens et des Inuit (près de 100,000 personnes ont déclaré appartenir à ce groupe au dernier recensement).

PROGRAMMES ET SERVICES OFFERTS AUX AUTOCHTONES

Les programmes et les services que le gouvernement du Canada offre aux autochtones varient selon le groupe ou la région. En application des traités et de la Loi sur les Indiens, le gouvernement fédéral a joué un rôle particulier auprès des Indiens inscrits, notamment ceux qui vivent dans des réserves. Dans le cas des Indiens non inscrits et des Métis, les services sont généralement assurés par les provinces.

Les services destinés aux Inuit des Territoires du Nord-Ouest sont fournis par le gouvernement territorial et financés en partie par Ottawa. Pour les Inuit du Québec, la responsabilité en est confiée au gouvernement de cette province aux termes de la Convention de la baie James et du Nord québécois. Quant aux Inuit du Labrador, les services sont assurés en vertu d'ententes fédérales-provinciales, suivant une formule de partage des frais.

SERVICES OFFERTS AUX INDIENS INSCRITS

Les programmes fédéraux visant les Indiens inscrits qui habitent les réserves prévoient, entre autres, la prestation de services directs en matière d'éducation, de santé, d'aide sociale, de justice, de logement et d'infrastructure, ainsi que l'octroi d'une aide financière destinée à favoriser la mise en oeuvre de programmes culturels, le fonctionnement des administrations locales et le développement économique. Plus de la moitié des fonds requis pour ces programmes sont administrés par les bandes elles-mêmes.

Il est toutefois très difficile de déterminer si les Indiens inscrits vivant hors des réserves sont admissibles aux services gouvernementaux. Selon le gouvernement fédéral, ils devraient bénéficier au même titre que leurs concitoyens des services essentiels qu'offrent les provinces. Ces dernières ont cependant toujours estimé que les Indiens inscrits relevaient du gouvernement fédéral, qu'ils habitent ou non une réserve.

Même si, en règle générale, les Indiens peuvent compter sur les services essentiels que fournissent les provinces, ils n'ont accès à certains, comme l'aide sociale et les services de garde d'enfants, que 12 mois après avoir quitté pour de bon leur réserve. S'ils alternent entre leur réserve et l'extérieur, ils peuvent donc avoir de la difficulté à obtenir les services dont ils ont besoin auprès des organismes fédéraux et provinciaux. Le gouvernement fédéral fournit toutefois aux Indiens inscrits vivant hors des réserves certains services directs, par exemple des fonds pour le développement économique et des services de santé non assurés.

Certains des programmes énumérés sous la rubrique "Services offerts aux Indiens non inscrits et aux Métis" sont également accessibles aux Indiens inscrits.

SERVICES OFFERTS AUX INDIENS NON INSCRITS ET AUX MÉTIS

En règle générale, les Indiens non inscrits et les Métis bénéficient des mêmes services que le reste de la population. Au cours des deux dernières décennies, le gouvernement fédéral a également mis sur pied un certain nombre de programmes spéciaux destinés à répondre aux besoins particuliers des peuples autochtones, y compris les Indiens non inscrits et les Métis.

SERVICES OFFERTS AUX INUIT

La plupart des services que reçoivent les Inuit sont fournis par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, qui tire plus de 80 % de ses revenus des paiements de transfert effectués par le fédéral. Fait à noter, nous avons laissé de côté bon nombre de programmes destinés aux collectivités du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Seuls ont été examinés ceux qui semblaient destinés uniquement aux autochtones, le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation devant se charger de certains autres services offerts par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) aux collectivités vivant au nord du 60^{e} parallèle. Nonobstant ces études, il semblerait opportun de procéder à un examen global des programmes mis en oeuvre dans le Nord, particulièrement ceux du MAINC.

Des services similaires à ceux dispensés dans les Territoires du Nord-Ouest sont fournis aux Inuit du Nord québécois par le gouvernement du Québec ainsi que par les administrations locales élues qui ont été établies en vertu de la Convention de la baie James et du Nord québécois, signée en 1975. Une partie des fonds nécessaires provient du gouvernement fédéral. Quant aux Inuit du Labrador, l'administration des services qui leur sont fournis incombe principalement au gouvernement de Terre-Neuve, suivant une formule de partage des frais avec Ottawa.

Certains des programmes énumérés sous la rubrique "Services offerts aux Indiens non inscrits et aux Métis" sont également accessibles aux Inuit.

APERÇU DES DÉPENSES

En tant que citoyens, les autochtones ont accès à tous les programmes que le gouvernement fédéral offre au reste de la population, y compris les allocations familiales, la

sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage. Le tableau ci-après ne tient pas compte des prestations reçues par les autochtones dans le cadre de ces programmes.

Les dépenses fédérales au titre des programmes destinés tout particulièrement ou en grande partie aux populations autochtones du Canada totalisaient en 1984-1985 environ 2.772 milliards de dollars. Près des trois quarts de ces dépenses étaient engagés par le seul ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

En 1985-1986, les dépenses des 11 ministères fédéraux chargés de la mise en oeuvre des programmes relevant des 15 grands secteurs décrits dans le présent rapport devraient s'élever à un peu plus de 3 milliards de dollars (voir la section sur les données financières supplémentaires).

Le tableau suivant indique les dépenses engagées dans chaque région en 1984-1985, dans le cadre du Programme des Affaires indiennes du MAINC, au titre des collectivités vivant dans des réserves. Comme on peut l'observer, les dépenses per capita en Ontario et en Alberta sont beaucoup moins élevées, en raison du fort taux d'emploi chez les Indiens de ces provinces et de la concentration, en Alberta, de bandes particulièrement riches en ressources. Autre fait à noter, les chiffres suivants ne portent que sur les Indiens inscrits; nous n'avons pu obtenir de chiffres officiels sur les autres groupes autochtones.

	Millions $	%	Population des réserves	%	Per capita
Atlantique	69	5.1	9,306	4.1	7,414
Québec	180.6	13.2	28,263	12.5	6,390
Ontario	242.3	17.8	49,487	22.0	4,896
Manitoba	243.3	17.8	36,335	16.1	6,696
Saskatchewan	221.5	16.2	33,294	14.8	6,652
Alberta	170.8	12.5	30,895	13.7	5,528
Colombie-Britannique	237.2	17.4	37,807	16.8	6,274
Total	**1,364.7**		**225,387**		

Les principales solutions proposées ont pour objet de créer un climat apte à permettre aux populations autochtones de prendre, individuellement ou collectivement, des mesures susceptibles d'améliorer leur situation. Dans un même temps, le Groupe d'étude s'est efforcé de trouver des solutions qui devraient aussi contrer les hausses

prévisibles des coûts attribuables aux seuls facteurs démographiques.

Les propositions de modification que contient le rapport se traduiraient par des "économies" d'environ 169 millions de dollars s'il était donné suite à toutes les grandes options. À la longue, la réduction du personnel de gestion pourrait aussi entraîner une économie totale de 3,500 années-personnes. L'application complète d'une politique en matière d'administration locale indienne pourrait entraîner la mutation d'environ 1,700 professeurs et employés de soutien des établissements scolaires et de 300 administrateurs d'aide sociale. Certaines de ces personnes seraient probablement appelées à participer à la prestation des services fournis par les administrations locales indiennes. De toute façon, l'essentiel des changements s'échelonnerait sur plusieurs années si toutes les principales mesures proposées devaient être adoptées.

RÉSULTATS À SIGNALER

Il y a cent ans, le 15 avril 1885, M.C. Cameron, député de West Huron, s'en prenait à l'Administration des affaires indiennes des Territoires du Nord-Ouest en affirmant que les politiques alors en vigueur ne faisaient que plonger les Indiens de la région dans la misère noire. Un pamphlet rédigé en réponse aux critiques adressées par M. Cameron contenait, entre autres, ce qui suit :

> "D'accord, la plupart des Indiens vivent dans des conditions misérables; autrement, ils n'auraient pas besoin de l'aide du gouvernement. Tout ce que celui-ci peut faire, c'est d'empêcher que leur misère ne se transforme en souffrance ... Il doit les amener à se prendre en main davantage ..."

Malgré tout ce que les gouvernements ont pu faire, les autochtones du Canada continuent pour la plupart de vivre dans des conditions quelque peu précaires. Il est frustrant de constater à quel point les mesures prises par les autorités pour favoriser le développement socio-économique de ces groupes se sont révélées insuffisantes. Étant donné le caractère apparemment permanent de certains indicateurs socio-économiques, il semble évident que les intervenants fédéraux ont à peu près tout essayé pour changer la situation. Les services fournis dépassent largement la responsabilité constitutionnelle et législative du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens et des Inuit.

Une multitude de programmes ont été mis à l'essai afin de briser le carcan de pauvreté et de misère dans lequel ceux-ci semblent être enfermés. Près de 80 % des dépenses fédérales concernant ces groupes sont autorisées uniquement en vertu de diverses lois de crédits. Si l'on tient pour acquis que la Loi sur les Indiens sert de fondement législatif aux mesures prises, il faut souligner que la dernière mise à jour importante de cette loi a été effectuée il y a 34 ans. Certains programmes innovateurs ont produit des résultats bénéfiques dans quelques cas, mais le tableau reste sombre dans l'ensemble.

Malgré des efforts très coûteux de la part du gouvernement, les conditions socio-économiques des autochtones ne changent pas. Devant pareil dilemme, il apparaît essentiel de modifier de façon marquée la politique actuelle et de procéder à un examen des programmes et services qui sont assurés. Le présent rapport donne les résultats d'un tel examen, commencé en janvier 1985 et portant sur 106 programmes offerts aux autochtones par 11 ministères fédéraux. Ces programmes représentaient au départ des dépenses approximatives de 2.2 milliards de dollars pour l'année en cours.

POINTS SAILLANTS DE L'EXAMEN

L'examen a donné un bon nombre de résultats, dont certains sont mis en relief dans la section suivante. Un énoncé plus complet des différentes options figure en conclusion de chaque chapitre.

Au cours des cinq prochaines années, le gouvernement fédéral dépensera plus de 15 milliards de dollars au titre des programmes autochtones. Près de 85 % des bénéficiaires seront des Indiens inscrits et des Inuit vivant principalement dans des réserves et dans des localités isolées du Nord. La très grande importance accordée à ces groupes est généralement attribuée aux obligations qu'a le gouvernement en vertu des traités et de la Loi sur les Indiens. En fait, cela n'est vrai que de 25 % desdites dépenses. Le reste va en bonne partie à des services provinciaux ou municipaux en application des innombrables décisions politiques par lesquelles on s'est efforcé de combler le vide laissé à cet égard. Après plusieurs décennies, ces contributions ont fini par être considérées comme des droits. Or 38% des dépenses auxquelles le gouvernement fédéral n'est pas considéré comme légalement tenu (75% du total) devraient normalement être engagées par les provinces puisqu'elles

concernent l'infrastructure, la santé et le bien-être social. En d'autres mots, les dépenses engagées par Ottawa à titre discrétionnaire ne représentent que 37 % du total.

Les Indiens inscrits et le grand public croient en général que tout ce qui intéresse les Indiens inscrits relève du gouvernement fédéral, lequel va même plus loin en affirmant que tout ce qui concerne les Indiens relève du MAINC.

Cette attitude devait donner lieu à la création d'un ministère fédéral, qui s'est efforcé de fournir aux Indiens inscrits toute une gamme de services fédéraux, provinciaux et municipaux.

Indépendant des autres ministères et des autres paliers de gouvernement dont les connaissances spécialisées auraient pu se révéler précieuses, investi de pouvoirs découlant de mesures législatives et de traités imprécis ou désuets, et exposé aux pressions d'un des plus efficaces lobbies politiques du pays, le MAINC a créé dans les réserves indiennes un monde artificiel où la dépendance à l'égard du gouvernement fédéral est quasi totale.

Trois éléments ressortent tout particulièrement de l'approche du MAINC :

1. l'universalité - une vaste gamme de services sont fournis à l'ensemble des réserves comme s'il s'agissait d'un "droit", quels que soient les besoins;

2. le niveau de service - les critères de prestation des services ont pour effet de reproduire le modèle des banlieues modernes dans la toundra sans tenir compte de la capacité économique à long terme des collectivités, qui devront, elles, assumer le coût d'entretien et de remplacement de ces services;

3. la mise en place d'administrations locales organisées suivant le modèle du MAINC plutôt que celui, plus approprié, d'unités rurales à partir desquelles on aurait pu définir les rôles et les fonctions.

En fait, le gouvernement a créé des collectivités où les services, de logement par exemple, sont souvent de

meilleure qualité que dans les collectivités environnantes (où vivent des Métis). Du même coup, il a involontairement découragé les déplacements vers des régions offrant d'intéressantes possibilités économiques.

Tout cela a coûté très cher au gouvernement fédéral, mais les pertes ne sont pas moins élevées du côté des intéressés, qui ont perdu dans l'aventure leur fierté, leur raison d'être, leur indépendance et leur motivation.

C'est à la lumière de ce qui précède que se sont dessinées les mesures à prendre, une fois l'examen terminé. Certaines se trouvent résumées dans les lignes qui suivent; quant aux autres, on les retrouve parmi les "thèmes" et les "conclusions" qui font l'objet d'autres sections du présent aperçu. Ces mesures sont les suivantes :

- la création d'une fiducie indienne nationale chargée de gérer les biens des Indiens;

- le transfert des programmes de développement économique au ministère compétent, c'est-à-dire le ministère de l'Expansion industrielle régionale;

- le règlement rapide des revendications particulières et l'arrêt des négociations touchant les revendications globales jusqu'à ce que l'autonomie gouvernementale des autochtones soit bien établie;

- l'introduction du principe de la participation au financement des services communautaires, lorsque ceux-ci dépassent les normes minimales dans les collectivités où l'économie est stagnante, ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement et d'entretien afférentes.

L'examen de cet ensemble complexe que forment les programmes gouvernementaux destinés aux autochtones confirme une fois de plus l'évidence pour les responsables des affaires autochtones au Canada : l'argent seul ne suffit pas à résoudre les problèmes. Les fonds alloués par le gouvernement fédéral pour le maintien ou l'amélioration des conditions dans lesquelles vivent les autochtones sont beaucoup plus élevés que le budget du ministère des Affaires extérieures et de l'aide à l'étranger (2.2 milliards de dollars selon les prévisions de 1984-1985). Pourtant le nombre total de bénéficiaires possibles ne s'élevait en 1981 qu'à 377,000 (à l'exclusion des Métis et des Indiens non

inscrits), soit à peine plus que la population de Victoria et de Sudbury. En termes de services, rien au Canada ne se compare au défi que représentent la prestation de soins de santé, la construction de logements, l'installation d'égouts et même l'approvisionnement en eau potable dans les localités où vivent les autochtones. À cause de l'étendue du territoire de réserve qu'il administre (10,021 milles carrés), le ministre des Affaires indiennes est l'un des plus importants propriétaires fonciers du monde libre.

Bon nombre de ceux et celles qui vivent dans des régions isolées et qui demeurent attachés aux traditions se condamnent eux-mêmes à la pauvreté et au désespoir. Les statistiques ne donnent qu'une vague idée de ce qu'est la vie dans cette multitude de petits villages dispersés un peu partout au Canada. On dénombre 579 bandes indiennes qui disposent de plus de 2,200 parcelles de terres réservées à leur usage et profit. La population des bandes varie de deux habitants à plus de 12,000. À peu près 375 réserves comptent moins de 500 habitants.

Sur le plan socio-économique, les autochtones vivent en quarantaine. Près de 70 % des adultes n'ont pas terminé leurs études secondaires, tandis que la moyenne nationale est de 45 %. Le taux de chômage chez les groupes vivant dans l'ouest et le nord du pays varie entre 25 et 55 % et peut atteindre 90 % dans certaines collectivités isolées. Leur revenu représentait les deux tiers de la moyenne nationale en 1980.

Malgré les apparences, les ressources dont disposent les réserves sont, dans la plupart des cas, insuffisantes pour que l'on puisse parler véritablement de relance économique pour les autochtones. Par exemple, chaque Indien vivant dans une réserve en Saskatchewan possède en moyenne 50 acres de terre. Dans les Prairies, pour qu'une entreprise soit vraiment viable, un agriculteur peut devoir posséder jusqu'à 1,000 acres.

CONTEXTE DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE

Le Groupe d'étude reconnaît que l'examen auquel il a procédé ne s'est pas déroulé en vase clos. Des négociations continuent d'être menées pour régler les revendications des autochtones, l'autonomie politique de ces derniers suscite des débats tant constitutionnels que régionaux et certaines innovations, comme le financement global des bandes d'Indiens, sont proposées. Le Groupe d'étude a pris ces

facteurs en considération et s'est efforcé de rendre compte de l'évolution de ces questions en tenant des discussions avec les représentants fédéraux et provinciaux. Toutefois, lorsqu'il a dû faire un choix entre la poursuite d'échanges vagues sur des questions d'orientation et la rédaction de son rapport, il a tout simplement choisi cette dernière option.

Le cadre dans lequel s'inscrit actuellement la politique fédérale concernant les affaires autochtones est inconsistant, incohérent et trop souvent ancré dans les anachronismes de la Loi sur les Indiens. Certaines des mesures correctrices préconisées plus loin dans le présent rapport supposent une révision de ladite loi. Peu importe comment cette révision sera effectuée, il reste qu'un grand nombre de changements s'impose. Le "rapiéçage" de cette loi n'aurait sans doute pour tout effet que de condamner les Indiens à endurer pendant plusieurs décennies encore les conditions socio-économiques dans lesquelles ils vivent actuellement.

À l'époque où le plan de travail a été approuvé, le Groupe de travail a convenu de huit points à partir desquels le Groupe d'étude pourrait orienter sa démarche. Ces points figurent à l'Annexe IV du présent aperçu.

Le mandat confié au Groupe d'étude donnait la priorité à la détermination des lacunes, des doubles emplois et des chevauchements que comportent les services. En fait, ce n'est pas sur le plan vertical, entre les différents programmes, que les chevauchements sont le plus apparents, mais bien sur le plan horizontal, dans la politique elle-même. Le Groupe d'étude a conclu que des changements structurels s'imposent, et c'est à partir de ce principe qu'il a formulé plusieurs des constatations et options qui se trouvent énoncées plus loin dans le rapport.

MÉTHODOLOGIE DE L'EXAMEN

Le Groupe d'étude avait aussi pour mandat de décrire un ensemble de programmes que les bénéficiaires éventuels pourraient trouver plus simples, plus compréhensibles et plus faciles d'accès. À partir des recherches et des analyses qui ont été faites à propos des 106 programmes qui ont constitué le point de départ de l'étude, on a dressé une liste de 113 éléments réunissant, outre des programmes, diverses activités prévues en application de 30 ententes et projets à long terme fédéraux-provinciaux.

L'inscription, sur notre liste, de certaines activités à titre de projets a été décidée de façon quelque peu arbitraire vu l'absence d'une définition, applicable dans plusieurs ministères, de ce qui peut être considéré comme un "programme". Les entrevues menées auprès des gestionnaires des programmes nous ont toutefois aidés à faire en sorte que cette liste reflète vraiment les dispositions administratives et les instruments législatifs auxquels on a recours pour acheminer l'argent des contribuables vers les bénéficiaires visés. Sauf pour quelques rares exceptions, ces gestionnaires se sont montrés ouverts et coopératifs. Plusieurs se sont dits prêts à participer à une réévaluation des principes de base qui ont façonné la politique actuelle ainsi que des décisions qui ont été prises ces dernières années.

Pour faciliter le travail qui reste à faire, le Groupe d'étude a pris soin de diviser les 113 programmes et autres activités en secteurs selon un certain nombre de critères, par exemple, les objectifs et les bénéficiaires communs.

Ce regroupement est essentiel à l'établissement d'une liste qui se veut simple et accessible. Il ressort également des secteurs ainsi créés certaines dispositions qui pourraient permettre de mieux rationaliser les dépenses et de déterminer plus efficacement les bénéficiaires.

Par ailleurs, 12 analyses rédigées par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois ont été utilisées dans le cadre de notre examen du secteur Formation des autochtones et Création d'emplois. Ces analyses sont incluses dans le présent rapport, de même que des observations concernant d'une manière plus précise la situation des autochtones. Aucune contradiction ou conflit important ne ressort des conclusions tirées par les deux Groupes d'étude.

Le président du Groupe de travail a invité les dirigeants de sept associations autochtones nationales à faire connaître leurs opinions au sujet des programmes examinés. Trois ont répondu jusqu'à maintenant. Les autres étaient déjà prises par les discussions constitutionnelles préparatoires à la conférence des premiers ministres prévue pour les 2 et 3 avril et par l'examen des répercussions des propositions visant à supprimer les éléments de discrimination sexuelle que comporte la Loi sur les Indiens. Le chef du Groupe d'étude a également rencontré des sous-

ministres de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec afin de solliciter leur participation à l'examen en cours.

Le Groupe d'étude a rapidement passé en revue la politique appliquée dans d'autres pays, mais n'y a trouvé que peu de renseignements utiles. Dans les pays scandinaves, les Samis représentent un faible pourcentage de la population (moins de 1 %) et aucun des programmes qui leur sont destinés n'aurait sa place au Canada. En Finlande, il existe bien un "parlement lapon", mais celui-ci n'a qu'un rôle consultatif à jouer. Au Groenland, où les autochtones représentent près de 80 % de la population, on a mis en place, en vertu d'une loi d'autonomie gouvernementale, une forme de gouvernement public permettant de régler les affaires internes. Ce système mériterait qu'on s'y attarde. En Australie, il semble que l'on se soit efforcé de régler les revendications des "aborigènes" par des concessions de terres, mais cette pratique a entraîné de sérieux problèmes. La Nouvelle-Zélande est peut-être le pays qui offre le plus de points communs avec notre situation, mais l'évolution des autochtones, qui représentent 10% de la population, y est à ce point différente (par exemple, il n'y existe aucune réserve et la presque totalité des terres sont détenues en propriété absolue) qu'il devient difficile d'établir des comparaisons. Les sociétés fiduciaires maories ont donné, à long terme, des résultats plutôt impressionnants et ont contribué à stimuler l'esprit d'entreprise des intéressés, mais les problèmes des Maoris vivant dans les villes ne diffèrent de ceux que rencontrent les autochtones habitant les zones urbaines de l'ouest du Canada que par leur gravité.

Aux États-Unis, quelque 750,000 Indiens sont classés parmi les "tribus reconnues". Malgré le jugement rendu en 1938 par le juge Marshall, qui déclarait que ces tribus étaient "des nations souveraines relevant de l'État", leur situation est sensiblement la même que celle des Indiens du Canada. La tribu des Navahos est plutôt bien organisée, mais sa population de plus de 100,000 individus et le vaste territoire dont elle dispose empêchent toute comparaison avec quelque tribu canadienne que ce soit. En 1983-1984, le gouvernement américain, par l'entremise du Bureau of Indian Affairs, a permis aux tribus d'administrer, au nom des 750,000 Indiens, une tranche de quelque 300 millions de dollars prélevée sur le budget total, qui est de 841.5 millions. Au Canada, en 1984-1985, la portion du budget du Programme des Affaires indiennes (1.4 milliard de dollars) qui était confiée aux bandes, lesquels totalisent

350,000 personnes, se chiffrait à environ 800 millions. Tout ce que l'on peut conclure au chapitre des efforts financiers, c'est que le Canada est de tous les pays celui qui s'efforce le plus de répondre aux besoins des populations autochtones.

Il est remarquable que l'on puisse encore trouver de "nouvelles" stratégies alors que les mécanismes complexes d'interdépendance entre les autochtones et le reste des Canadiens sont toujours en pleine évolution. En fait, si elles sont restées inexploitées, c'est que les autorités ne se sont pas suffisamment préoccupées d'en déterminer les répercussions.

Pendant la plus grande partie du siècle actuel, on a tout bêtement décidé qu'il ne serait pas vraiment utile que les politiciens fédéraux et provinciaux se rencontrent pour discuter de la situation des autochtones. En mai 1982, à Fredericton (N.-B.), les ministres se sont réunis pour la première fois en 18 ans dans le cadre d'une conférence fédérale-provinciale pour discuter uniquement des affaires indiennes. Tout récemment, certains ont prétendu que les gouvernements provinciaux faisaient preuve d'intransigeance lorsqu'il s'agissait de déterminer la responsabilité au chapitre des services destinés aux autochtones. Bien sûr, rien ne poussait les provinces, jusqu'à une date récente, à discuter la portée du paragraphe 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relativement à la responsabilité fédérale à l'égard des Indiens. Par ailleurs, ces derniers ne voyaient pas davantage la nécessité d'une rencontre entre les partenaires de la Confédération. Ce cloisonnement ne caractérise pas seulement les échanges fédéraux-provinciaux-autochtones, mais bien tous les efforts de programmation déployés par les divers ministères fédéraux.

Pourtant, beaucoup de choses ont été accomplies depuis qu'on a jeté les bases de ce qui devait devenir un réseau inextricable de programmes. Même si la conférence de 1982 n'a pas manqué de susciter des protestations du côté des dirigeants indiens, il reste, comme nous avons pu le constater, qu'il y a 634 ententes et projets à long terme de toutes sortes dans le cadre desquels les autorités fédérales et provinciales doivent s'occuper conjointement de diverses questions, allant des services à l'enfance aux aérodromes du Nouveau-Québec. En outre, la mise en place en 1983 d'un mécanisme devant permettre aux premiers ministres et aux dirigeants autochtones de discuter de certaines questions

constitutionnelles est loin d'avoir diminué de quelque façon les droits des autochtones.

Ce sont les autochtones eux-mêmes qui insistent pour que des ententes soient signées. Cela ne figure nulle part dans les ordres du jour officiels ni dans les calendriers établis en vue des discussions à venir. La proportion d'Indiens vivant hors des réserves a augmenté de façon régulière au cours des deux dernières décennies, passant de 15 % en 1966 à 30 % en 1983. De 60 à 70 % des Métis et des Indiens non inscrits vivent maintenant dans les villes. Par ailleurs, on prévoit que le nombre d'autochtones en âge de travailler augmentera de 2.9 % par année, soit trois fois plus vite que le reste de la population. En 1991, le quart de l'augmentation de la population active dans l'ouest du pays sera d'origine autochtone; au Manitoba et en Saskatchewan, ce sera près de la moitié.

Il y a donc lieu de mettre en doute les principes établis il y a dix ou 20 ans. Le message est on ne peut plus clair. Autochtones et non-autochtones sont plus que jamais appelés à entrer en contact, dans des lieux et par des moyens que leurs pères auraient eu peine à imaginer. Les barrières sociales et géographiques sont franchies à un rythme qu'on était loin d'avoir prévu. On imagine bien les conséquences que risque d'avoir l'inertie actuelle.

L'examen de la politique autochtone du gouvernement auquel nous avons procédé nous a permis d'isoler certains "thèmes" d'action, lesquels s'imposaient à nous de plus en plus souvent et avec toujours plus de force au fur et à mesure que nous progressions. Vu l'uniformité de la situation d'une collectivité indienne à l'autre, le Groupe d'étude est d'avis que ces thèmes devraient constituer le fondement de ses propres conclusions ainsi que des mesures qui seront prises par la suite.

Il s'agit :

1. De concentrer les dépenses dans les secteurs susceptibles de bénéficier au plus grand nombre (par exemple, les programmes d'éducation et les programmes destinés à la jeunesse), d'acheminer les fonds vers les groupes qui en ont le plus besoin et d'établir des stratégies de rechange dans le cas de certains programmes.

2. D'inciter les autochtones à faire preuve d'esprit d'entreprise, c'est-à-dire :

   - de mettre en évidence les possibilités qu'offre le secteur privé;

   - de restructurer les programmes de développement économique afin de réduire les chevauchements;

   - de développer chez les intéressés la confiance en soi, la fierté et la volonté.

3. D'élargir les ententes fédérales-provinciales de façon à intégrer certains services et à mettre au point des plans d'actions conjoints à plus long terme, à condition que l'on s'engage, à l'échelle nationale, à trouver des solutions communes et que l'on aborde les problèmes dans le contexte des politiques.

4. De rechercher des moyens de faire participer le secteur privé (notamment par la construction de logements).

5. De faire en sorte que l'exécution plus rapide à court terme de certains programmes (notamment le règlement des revendications particulières) donne, à long terme, des résultats bénéfiques sur le plan social.

6. De plafonner les dépenses et de donner aux collectivités autochtones la responsabilité de régler leurs propres problèmes.

7. D'introduire le principe du "paiement par l'usager", c'est-à-dire de faire assumer par les collectivités une partie des coûts d'immobilisation et de fonctionnement liés à certains services (par exemple, au niveau de l'infrastructure), pour commencer à agir sur les attitudes.

8. De déterminer les critères des dépenses discrétionnaires (être dans le besoin ou d'ascendance autochtone?).

9. De décentraliser l'aide de façon que celle-ci soit mieux adaptée à la situation des différents groupes ainsi qu'à leurs initiatives et à leurs capacités.

NOUVELLE APPROCHE

Jusqu'à maintenant, l'examen a mis en lumière certains éléments indésirables dans les programmes offerts au autochtones. De l'avis du Groupe d'étude, des rajustements à court terme aux programmes et aux structures n'offriraient que peu de possibilités d'amélioration à long terme, à moins qu'on en élargisse la portée.

Quelle sera donc l'orientation à adopter pour la fin du siècle? Quoiqu'il ne soit pas vraiment de notre ressort de répondre à cette question, il reste que les travaux du Groupe d'étude auront suffi à exposer les grandes lignes de ce qui pourrait constituer une nouvelle approche. Celle-ci repose essentiellement sur la volonté du gouvernement de tenir davantage compte dans ses décisions des besoins réels, tels que vécus et décrits par les autochtones eux-mêmes.

La première section du présent rapport propose d'aborder la réforme des programmes destinés aux autochtones dans une optique de gestion. Cette approche est basée sur le principe voulant que la responsabilité légale à l'égard des Canadiens d'origine autochtone relève de deux ordres de gouvernement, mais aussi des autochtones, qui sont responsables de se gouverner eux-mêmes. Elle accorde aussi aux gouvernements fédéral et provinciaux une responsabilité effective à l'égard des autochtones, qu'il s'agisse d'Indiens, de personnes défavorisées ou de simples citoyens des provinces et des territoires. Elle tient compte de la coordination déficiente ainsi que des chevauchements et du double emploi qui caractérisent les programmes fédéraux et provinciaux. Enfin, elle tient compte du fait que l'application de programmes universels ne répond pas nécessairement de façon efficace aux besoins variés et conditionnés par le milieu géographique des divers groupes autochtones. Cette nouvelle stratégie repose sur le renforcement de la collaboration entre Ottawa et les provinces. Outre la possibilité d'une plus grande décentralisation, elle promet de substituer une coordination améliorée à l'approche ouvertement hiérarchique et cloisonnée des responsabilités que le Groupe d'étude a pu constater au cours de son examen.

Autant que possible, l'instrument d'application de cette nouvelle stratégie serait un "protocole d'entente" général que le Canada signerait avec chaque province ou territoire. Le principe général exposé à l'Annexe I traduit deux des principaux thèmes de l'examen. Des ententes fédérales-provinciales mieux définies, qui porteraient sur les besoins principaux des peuples autochtones, pourraient constituer la base d'un nouveau "contrat" national. Quant aux autres thèmes, ils pourraient être inclus dans chaque protocole d'entente, suivant la situation propre à chaque région.

Un autre aspect des nouveaux rapports entre les autochtones et les principaux ordres de gouvernement est la question de la représentativité de leurs organisations politiques actuelles. Cinquante-sept d'entre elles, dont quatre sont de dimension nationale, bénéficient d'une aide financière accordée par le Secrétariat d'État, laquelle aide s'élèverait à plus de 100 millions de dollars. Il est probable que les Métis et les Indiens non inscrits reçoivent moins de 10 % de cet argent.

Les deniers fédéraux contribuent aux recettes générales et, partant, à la vitalité des organisations susmentionnées. Il est difficile d'évaluer les effets de l'aide financière ainsi accordée. Nous nous contenterons de signaler que le nombre d'organisations était de 24 en 1971 et que l'aide accordée totalisait alors environ 6 millions de dollars. Outre la décentralisation du pouvoir décisionnel, le Groupe d'étude recommande que la politique relative au financement des organismes politiques soit révisée suivant deux principes : l'obligation, pour les organismes représentatifs, de rendre des comptes à leurs membres, et la nécessité de démontrer qu'ils ont l'appui de ces derniers en les faisant participer dans une certaine mesure au financement de leurs activités. Pour plus de détails, on voudra bien consulter le chapitre "Culture et communications" et l'analyse du Programme des organisations représentatives autochtones.

Enfin, une approche nouvelle basée sur la concentration des dépenses indique une volonté d'offrir à certaines collectivités des services qui respectent au moins les normes minimales d'hygiène et de sécurité, tout en favorisant les déplacements vers des localités disposant d'un équipement de meilleure qualité et offrant des possibilités économiques plus intéressantes. Il est possible de fournir aux jeunes autochtones des solutions

réalistes à l'isolement qu'ils s'imposent en demeurant dans des régions économiquement défavorisées, sans pour autant les couper de leurs racines ou les fondre dans un milieu étranger, non autochtone et urbain.

RÉPERCUSSIONS SUR L'APPAREIL GOUVERNEMENTAL

L'une des constatations générales qu'a faites le Groupe d'étude a été que l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des programmes fédéraux se trouveraient améliorées si les bandes se voyaient confier une plus grande responsabilité dans la gestion de leurs programmes et de leurs ressources, compte tenu de leurs besoins et de leurs priorités. Pareille mesure serait conforme aux efforts déployés actuellement en ce sens par le ministère des Affaires indiennes. Il faudrait qu'un comité d'examen composé de hauts fonctionnaires fédéraux et relevant d'un nouveau comité spécial de ministres soit chargé de surveiller l'élaboration d'un plan d'action visant la définition des nouveaux rapports liant le gouvernement fédéral et les bandes et, partant, le nouveau rôle du MAINC.

Le Groupe d'étude recommande également l'adoption, entre-temps, d'un certain nombre d'autres mesures connexes dont le comité d'examen susmentionné pourrait aussi surveiller la mise en oeuvre; il s'agirait :

- de transférer les activités du MAINC touchant l'aide aux entreprises au MEIR et ses responsabilités en matière de prêts à la Banque fédérale de développement (BFD), et d'indiquer à cette dernière les lignes directrices concernant les services aux entreprises autochtones;

- de transférer à la Commission de la Fonction publique les éléments des programmes de formation en cours d'emploi du MAINC qui touchent la formation requise pour travailler dans la fonction publique;

- de constituer une société indienne, nationale et non gouvernementale de fiducie qui serait chargée d'administrer les biens des Indiens placés en fidéicommis;

- de transférer au solliciteur général les programmes du MAINC touchant le maintien de l'ordre dans les réserves indiennes et d'habiliter ce ministre à coordonner la politique et les programmes fédéraux

concernant les services policiers indiens et les autres aspects de l'administration de la justice par les autochtones, dans un souci d'efficacité;

- de réaffecter au Secrétariat d'État, au Conseil des arts du Canada ou au Musée des Beaux-arts du Canada, certains programmes du MAINC ayant trait à la culture et aux communications (voir le chapitre consacré à ce secteur);

- d'éliminer tous les chevauchements que peut comporter le Programme des Affaires du Nord, puis de modifier le rôle joué par ce dernier;

- d'habiliter le ministre responsable de la Condition physique et du Sport amateur à surveiller la mise sur pied d'organismes de sport amateur pour les autochtones.

Ces modifications reflètent la conviction du Groupe d'étude que les services à caractère spécialisé devraient être fournis aux autochtones par les ministères compétents. La création de services propres aux autochtones n'entraînera pas nécessairement la restructuration des ministères, mais ceux-ci devront pouvoir rendre compte périodiquement de la façon dont leurs programmes et leurs services répondent aux besoins de leurs clients.

Vu la nécessité d'assurer une meilleure coordination entre les secteurs relevant de différentes enveloppes pour faire en sorte que les autochtones retirent le maximum d'avantages et mettre en place les mécanismes requis par les changements que nous suggérons au niveau des relations fédérales-provinciales, il est proposé qu'un comité spécial de coordination, qui serait composé des ministres responsables du développement social, économique et régional et secondé par le comité d'examen formé de hauts fonctionnaires fédéraux, soit chargé de surveiller les progrès accomplis. Il est également proposé que les coordonnateurs fédéraux du développement économique soient habilités à assurer, au nom du comité spécial de ministres, la coordination des opérations aux niveaux régional et fédéral-provincial.

Si l'on considère la liste des programmes et des services qui ont été offerts aux autochtones pendant de nombreuses décennies, la persistance d'indicateurs socio-économiques négatifs indique clairement que des changements s'imposent. Il faut freiner la tendance qui a marqué les

dernières années, sans quoi les dépenses actuelles, qu'il s'agisse de ressources humaines ou purement financières (2.8 milliards de dollars en 1984-1985), finiront par échapper à tout contrôle, sans pour autant que des résultats vraiment importants ne soient obtenus.

Au cours de la décennie qui s'est terminée en 1983-1984, le budget du MAINC pour les postes essentiels que sont le logement, l'infrastructure, le bien-être et la gestion des bandes est passé de 141 à 733 millions de dollars. Les dépenses engagées par le ministère de la Santé et du Bien-être social au chapitre des soins de santé ont grimpé de 60 à 273 millions de dollars (voir l'Annexe III). À titre de comparaison, on notera que le nombre d'Indiens inscrits est passé d'environ 260,000 en 1971 à environ 320,000 en 1981.

C'est pour ces raisons, et à la lumière des thèmes dont il a déjà été fait mention, que le Groupe d'étude a tiré les conclusions suivantes:

CONCLUSIONS DÉCOULANT DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

Réserves et fidéicommis

Une fiducie indienne nationale devrait être créée afin de gérer les biens actuellement détenus par la Couronne au nom des Indiens. Des ressources additionnelles devraient être affectées à la négociation d'ententes sur les ressources naturelles des terres des Indiens ainsi qu'aux services de soutien législatif assurés par le MAINC.

Développement économique

Tous les programmes axés sur le développement économique devraient être transférés au MEIR et administrés sous le régime d'ententes fédérales-provinciales. Le MAINC devrait conserver la responsabilité des programmes de développement communautaire jusqu'à ce qu'ils puissent être intégrés dans des ententes fédérales-provinciales de développement régional. Par ailleurs :

- la Banque fédérale de développement devrait s'occuper d'administrer les programmes de prêts;
- le Programme de développement économique des autochtones devrait, après avoir subi d'importantes modifications, être confié au MEIR.

Formation et création d'emplois à court terme

Pour plus d'efficacité, une partie des fonds actuellement alloués aux programmes nationaux de formation destinés aux autochtones devrait être affectée à ceux qui sont le plus susceptibles de répondre aux besoins des différents groupes, selon les régions. À cette fin, il conviendrait de donner à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) davantage de moyens pour concevoir et mettre en oeuvre des programmes de portée régionale. Les efforts déployés par le MAINC en matière de formation devraient, à moyen terme, s'intégrer à ceux de la CEIC. En plus de pouvoir profiter de l'expérience de celle-ci en ce qui concerne le marché du travail, on serait en mesure d'éviter que des programmes différents soient offerts aux Indiens inscrits d'une part, et aux Métis de l'autre. Les programmes d'emploi devraient en outre porter davantage sur les possibilités d'emploi à long terme dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales.

Ententes de développement régional

Les ententes conclues jusqu'à maintenant avec les provinces et les territoires en matière de développement régional permettent de réduire au minimum le double emploi et les chevauchements et font participer ces deux paliers gouvernementaux aux efforts déployés par le fédéral. La simplification et la rationalisation de la gestion serviraient globalement à accroître la portée et l'efficacité des programmes de développement à long terme destinés aux autochtones.

Grands projets de mise en valeur des ressources

Les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada qui sont axés sur les répercussions de la mise en valeur des ressources devraient être combinés. Les obligations qu'a le gouvernement fédéral envers cinq bandes indiennes en vertu de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, signée il y a sept ans, devraient être réglées sans tarder par un versement en espèces, et des négociations devraient être menées avec les autorités provinciales en vue d'un transfert rapide des terres. À l'avenir, les ministres et les hauts fonctionnaires devront davantage s'efforcer de défendre les intérêts des autochtones auprès des provinces et des entrepreneurs.

Ententes sur les ressources naturelles

Les ententes fédérales-provinciales offrent la possibilité de tirer parti, pour les terres appartenant au gouvernement fédéral et au profit des peuples autochtones, de l'expérience des provinces en matière de gestion des ressources et d'éviter les risques de double emploi et de gestion inadéquate. Il conviendra dorénavant de veiller davantage à ce que les intérêts des autochtones soient pris en compte dans l'élaboration de ces ententes.

Revendications des autochtones

Le rythme de règlement des revendications particulières devrait être accéléré, alors que les négociations relatives aux revendications globales devront être suspendues jusqu'à ce que soit précisée la position du gouvernement sur l'autonomie politique des autochtones et que la mise en oeuvre de cette dernière soit bien avancée.

Soutien des administrations locales

Les fonds que le MAINC accorde actuellement aux associations indiennes pour leurs activités de consultation et d'élaboration des politiques devraient désormais être versés directement aux bandes. Le ministère devrait en outre planifier ses opérations à partir d'ententes pluriannuelles et générales de financement des collectivités qui seraient négociées avec les bandes elles-mêmes.

Infrastructure

Les normes nationales que comportent actuellement les programmes axés sur l'infrastructure devraient être remplacées par des normes minimales. Une politique de tarification de l'usager des infrastructures devrait également être appliquée afin de faire participer les collectivités à l'entretien des installations et à l'amélioration des services. Une collaboration plus étroite avec les provinces s'imposera afin d'adapter les programmes d'infrastructure aux collectivités métisses voisines.

Logement

Graduellement, une seule et même politique d'aide au logement devra être appliquée à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Pour commencer, les objectifs applicables à l'intérieur des réserves devront être maintenus, tandis

qu'un examen des principes fondamentaux sera entrepris, de concert avec des spécialistes venant de l'extérieur, afin de mettre sur pied un programme susceptible d'éliminer les chevauchements et les incohérences.

Santé

Des mesures immédiates devraient être envisagées dans le but :

- de conclure avec l'Association médicale canadienne une entente concernant l'aide à fournir aux sages-femmes et au personnel paramédical dans les régions reculées;

- de signer avec les provinces une entente visant l'administration des programmes et des installations de soins de santé dans les réserves et reconnaissant le travail des employés paramédicaux;

- de mettre un terme au financement accordé aux associations indiennes et inuit à des fins de consultation;

- de fermer les centres hospitaliers indiens qui font double emploi avec des établissements provinciaux ou municipaux;

- d'examiner le système régissant le paiement des soins médicaux au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest;

- de réduire le coût des services non assurés en établissant, entre autres moyens dissuasifs, des procédures permettant d'évaluer les besoins;

- de coordonner davantage l'élaboration, par le ministère de la Santé et du Bien-être social et le MAINC, des directives applicables à l'autonomie administrative des Indiens.

Éducation

Des mesures immédiates devraient être envisagées dans le but :

- d'éliminer le double financement des établissements d'enseignement postsecondaire;

- de donner de l'expansion aux établissements d'enseignement postsecondaire administrés par des Indiens et reconnus par les provinces;

- de changer la politique fédérale en ce qui a trait au financement des immobilisations et aux assurances s'appliquant aux bâtiments scolaires.

Des changements graduels sont requis pour :

- réduire la part revenant au fédéral dans la prestation des services;

- implanter des centres culturels et des laboratoires mobiles devant permettre d'améliorer la qualité de la prestation des services dans les régions éloignées;

- introduire de nouveaux modes d'enseignement en utilisant, par exemple, les techniques de transmission bilatérale par satellite.

Aide sociale et bien-être

Des changements graduels sont requis dans le but :

- de conclure avec les provinces des ententes visant la prestation de programmes d'aide sociale, de soins aux adultes et d'aide à l'enfance sous le régime du RAPC en reconnaissant aux collectivités autochtones la capacité d'administrer et d'assurer les services, ce qui permettrait éventuellement de supprimer les programmes de développement social du MAINC;

- de favoriser les sociétés d'aide aux enfants autochtones;

- d'encourager les autochtones à assumer le financement des services d'aide aux adultes;

- d'autoriser la mise en oeuvre de programmes "Assistance-travail" à l'intérieur des réserves;

- d'intégrer les programmes d'aide aux enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels, d'aide aux particuliers et aux familles, de réadaptation et des services sociaux communautaires aux autres grands

programmes du même type afin d'éliminer les chevauchements de services et de financement.

Culture et communications

Des mesures devraient être prises afin d'intégrer certains des programmes offerts par le MAINC aux Indiens et Inuit et d'en transférer une partie, ou d'autres responsabilités connexes, au Secrétariat d'État, au Conseil des arts du Canada ou au Musée des Beaux-arts du Canada en autant que le permet leur mandat.

Administration de la justice

Des mesures devraient être prises afin de transférer au solliciteur général du Canada la responsabilité du programme de maintien de l'ordre du MAINC, d'établir un mécanisme interministériel de coordination des activités liées à l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux concernant l'administration de la justice, et d'organiser une série de rencontres fédérales-provinciales devant permettre de mieux coordonner les efforts déployés et de s'assurer que les intéressés bénéficient au maximum des dépenses engagées par les deux ordres de gouvernement.

L'augmentation du nombre des programmes destinés aux autochtones et des dépenses engagées à ce titre par le gouvernement fédéral a donné naissance à une superstructure administrative énorme. Du côté des Indiens, il en a résulté, outre l'établissement d'une véritable sous-économie, l'avènement de toute une génération d'individus qui se font un devoir de tirer parti des programmes existants. L'élimination soudaine de cette économie artificielle entraînerait le même type de rajustement que celui auquel doit se soumettre avec réticence, après une guerre, une population habituée à des mécanismes "extraordinaires". Toutefois, après plusieurs années, les autochtones finiraient par se relever grâce à une nouvelle structure (par exemple, l'autonomie gouvernementale) qui comporterait des règles beaucoup plus précises quant à la responsabilité des institutions à l'égard des intéressés.

Dans l'ensemble, les conclusions contenues dans le présent rapport représentent un changement de grande envergure. Il est à prévoir que les Indiens n'accepteront pas d'emblée un pareil changement. C'est au gouvernement qu'il appartiendra de juger dans quelle mesure il est prêt à affronter leurs critiques. Toutefois, les réformes qui

suivront l'annonce des changements prévus dans d'autres secteurs contribueront peut-être à convaincre les autochtones qu'ils ne seront pas les seuls à devoir s'adapter.

Il a également été porté à l'attention du Groupe d'étude que 100 millions de dollars avaient été affectés à la création d'emplois chez les autochtones pour 1985-1986. À la lumière de ce qui précède, il serait sans doute préférable d'utiliser ces fonds pour la construction d'écoles et de centres récréatifs communautaires pour les jeunes, quel que soit le nombre d'emplois que cela contribuerait à créer, plutôt que de favoriser, à l'intérieur des réserves, une économie artificielle n'offrant rien à long terme. Plutôt que d'envisager la formation comme une fin en soi, il conviendrait en outre de stimuler la participation du secteur privé dans les centres urbains.

Toujours dans le but de veiller à ce que l'accélération du rythme de prestation des programmes à court terme produise des résultats à long terme, il serait bon que certains fonds soient réaffectés au règlement des revendications particulières chaque fois qu'il devient possible d'arriver à une entente négociée.

ANNEXE I

LA RÉFORME DES PROGRAMMES DESTINÉS AUX AUTOCHONES DANS UNE OPTIQUE DE GESTION

En vertu de la Loi, les deux ordres de gouvernement sont responsables des autochtones.

Quoique, en vertu de la Loi sur les Indiens, des traités et des décisions concernant les revendications territoriales, le gouvernement fédéral ait certaines obligations, fiduciaires et autres, à l'égard des Indiens inscrits, ses responsabilités en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 restent mal définies. Certaines provinces, aussi bien que les intéressés eux-mêmes, soutiennent que le Canada possède l'entière responsabilité politique, financière et législative de toutes les populations autochtones. De son côté, le gouvernement fédéral est d'avis que ce paragraphe peut s'interpréter de diverses façons, mais qu'il ne vise aucunement les Métis.

Mauvaise coordination, chevauchements et double emploi sont les traits caractéristiques des programmes fédéraux et provinciaux.

Malgré les discussions incessantes qui entourent le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les provinces à l'endroit des populations autochtones (Indiens inscrits et non inscrits, Métis et Inuit), il reste, comme nous venons de le voir, que les deux ordres de gouvernement ont des responsabilités puisqu'il s'agit d'Indiens, de personnes défavorisées ou de simples citoyens du Canada et des provinces ou territoires.

Les distinctions catégoriques entre Indiens inscrits et autres sont trompeuses. Par exemple, on observe des mouvements importants de population entre les collectivités rurales et isolées, y compris les réserves, et les communautés autochtones des milieux urbains, dont la population augmente rapidement. Ces mouvements ne se font pas exclusivement à sens unique; ce sont plutôt des allers-retours fréquents, quoique irréguliers, entre la localité d'origine et la ville. Les programmes destinés aux Indiens inscrits vivant dans des réserves ne s'adressent donc pas à tous les Indiens inscrits et ne répondent pas à l'ensemble de leurs besoins. Par ailleurs, il n'est pas rare de trouver des collectivités métisses à proximité d'une réserve indienne.

Les programmes fédéraux visant, entre autres, l'installation d'égouts et de conduites d'eau potable dans une réserve risquent de créer des disparités avec les collectivités métisses avoisinantes ou de forcer le gouvernement de la province à instaurer à toute vitesse un programme coûteux dans le but de redresser la situation.

Les programmes destinés aux autochtones du Canada sont en général incohérents et, souvent, injustes. Ces structures administratives fonctionnant en vase clos souffrent d'une coordination déficiente, sans compter qu'elles se chevauchent et font double emploi avec d'autres programmes.

Les programmes universels ne répondent pas vraiment aux besoins.

Les besoins et les conditions de vie des autochtones du Canada sont extraordinairement variés. Par exemple, certains groupes vivent dans des localités isolées alors que d'autres habitent en milieu rural, mais on trouve aussi, dans plusieurs villes canadiennes, d'importantes communautés autochtones dont la population augmente rapidement. Certaines bandes tirent de bons revenus de leurs ressources alors que d'autres vivent dans des conditions précaires en raison de l'épuisement des ressources locales et de l'augmentation rapide de leur population. Le développement économique s'effectue par étapes, et à chaque étape doit correspondre une aide différente. Dans certains cas, c'est du côté de l'infrastructure, du logement et de l'éducation que le besoin se fait le plus sentir. Dans d'autres, c'est sur le plan de la formation, du capital de risque et de l'aide aux entreprises. Quel que soit l'angle sous lequel on aborde le problème, la nécessité de se montrer plus sélectif, d'utiliser les ressources à des fins bien précises et de concentrer plutôt que de dissiper les énergies apparaît claire et nette. Les programmes universels ne favoriseront pas l'utilisation efficace des ressources disponibles.

Pour la collaboration fédérale-provinciale et la décentralisation.

Pour toutes les raisons qui viennent d'être énumérées, il devient manifestement urgent de trouver une nouvelle approche devant permettre de mieux coordonner les efforts des deux paliers de gouvernement et de les axer sur les besoins particuliers des groupes autochtones, dans une

région donnée. À l'heure actuelle, les programmes sont administrés par plusieurs ministères ayant chacun son processus décisionnel, ses objectifs et ses critères propres. Aucun programme ne répondant adéquatement aux besoins des particuliers, des entreprises ou des collectivités, ceux-ci doivent s'y retrouver dans le dédale extraordinairement complexe de programmes que leur proposent deux ou trois ordres de gouvernement. Au seul palier fédéral, ils doivent déjà choisir entre plusieurs avenues. Lorsqu'on ajoute à cela les réseaux de programmes provinciaux, on comprend qu'il n'est pas facile de faire valoir ses idées, aussi bonnes soient-elles. Il n'est donc pas surprenant que les autochtones engloutissent une bonne dose de leur esprit d'entreprise dans les couloirs de la fonction publique.

Le gouvernement fédéral pourrait toujours préciser son action à l'échelle nationale. Cependant, pareille approche ne répondrait pas vraiment aux problèmes propres aux différents groupes autochtones du pays. Ce qui est peut-être plus important encore, c'est qu'une approche purement fédérale risque probablement de faire double emploi ou d'être en conflit avec ce que font les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Une collaboration plus étroite entre Ottawa et les provinces et une décentralisation au palier fédéral sont des avenues plus prometteuses pour arriver à une meilleure coordination des programmes destinés aux autochtones du Canada.

Le protocole d'entente : un moyen d'utiliser plus efficacement les maigres ressources.

Le protocole d'entente (voir ci-après) pourrait être une formule utile pour définir les termes d'une entente générale entre le Canada et chaque province ou territoire. Ces ententes, rédigées expressément en fonction des besoins propres à chaque région, engloberaient la totalité des programmes offerts aux autochtones par les deux ordres de gouvernement. Dans notre esprit, la négociation de ces protocoles et leur renégociation périodique constitueraient autant d'occasions d'échanger des idées en vue de définir une stratégie commune ainsi qu'un mode d'application rationnel et bien coordonné, ou d'apporter les correctifs qui s'imposent. Chaque protocole, d'une durée de dix ans, pourrait être réévalué au cours de la quatrième et de la septième années. La responsabilité fédérale, provinciale ou territoriale dans la prestation des programmes serait

établie suivant la capacité de chacune des parties de fournir tel ou tel type de service.

L'ensemble des programmes offerts aux autochtones devraient faire l'objet d'un protocole d'entente, mais celui-ci ne changerait rien aux responsabilités constitutionnelles de base que doivent assumer les divers ordres de gouvernement, dans les domaines où ces responsabilités visent la population en général. Les ententes auraient en outre l'avantage de supprimer toute ambiguïté en ce qui concerne les Indiens inscrits.

Les gouvernements des provinces où la population autochtone est nombreuse sont on ne peut plus conscients des difficultés soulevées par les dispositions actuelles et des problèmes inhérents à la situation démographique des autochtones. Ils sont disposés à examiner la formule du protocole d'entente, qui devrait les aider à mieux faire face à la situation.

L'approche que nous préconisons serait aussi le signe de l'engagement permanent du gouvernement fédéral, ce qui amènerait les provinces à renforcer le leur. Mises en commun, les ressources fédérales et provinciales viseraient des objectifs et des groupes bien précis. Enfin, les besoins des différentes régions seraient davantage pris en considération, les intéressés bénéficieraient de meilleurs services, et les chevauchements et le double emploi se trouveraient enrayés.

Certains principes éprouvés de gestion pourraient servir de guides dans l'administration des protocoles d'entente.

Les premières ententes fédérales-provinciales de développement régional remontent au milieu des années 1960, et bon nombre d'entre elles visaient des régions où les autochtones étaient nombreux. Du fait que ce genre d'entente suppose la coordination conjointe des activités par deux autorités souveraines, les rapports entre les intéressés deviennent souvent complexes. Certaines leçons peuvent donc être tirées de l'expérience. Les principes de gestion qui suivent sont des plus importants :

1. L'application de chaque protocole d'entente devrait être confiée à un comité d'orientation fédéral-provincial (ou territorial) composé de ministres des deux ordres de gouvernement,

lesquels seraient secondés par des hauts fonctionnaires. Un petit secrétariat et un programme de planification aideraient également le comité à effectuer des recherches et à obtenir des données sur la situation économique des autochtones.

2. Certaines responsabilités décisionnelles devraient être confiées, dans la mesure du possible, aux provinces ou aux régions.

3. Tel qu'illustré dans le diagramme ci-joint, les programmes d'application "directe" continueraient d'être traités comme tels et administrés par les ministères d'exécution de chaque palier de gouvernement. Ils devraient toutefois faire l'objet d'un protocole d'entente afin que les programmes offerts dans chaque province ou dans le pays tout entier soient modifiés en fonction des besoins des groupes visés.

4. D'autres programmes, notamment ceux qui sont axés sur le développement économique, devraient être appliqués sous la direction du comité d'orientation, même s'ils sont exécutés par des ministères fédéraux ou provinciaux.

5. Pour porter à son maximum la collaboration entre les autorités fédérales et provinciales (ou territoriales), les projets mis en oeuvre sous la direction du comité d'orientation devraient être régis par des décisions conjointes, chaque partie devant disposer d'un droit de véto réel.

6. Afin d'assurer la cohérence et la continuité des décisions, des pouvoirs devraient être octroyés à un fonctionnaire provincial (ou territorial) ainsi qu'à un fonctionnaire fédéral.

7. Ces deux fonctionnaires devraient être secondés par des comités consultatifs ayant chacun la responsabilité d'un secteur de programme. Les groupes autochtones touchés devraient être bien représentés au sein de ces comités.

8. Chaque grand secteur de programme devrait être confié à une équipe compétente qui pourrait transmettre ses recommandations par l'intermédiaire du comité consultatif approprié.

9. **Le secteur privé devrait être représenté au sein du comité d'orientation et des comités consultatifs. Des représentants des groupes d'affaires, des syndicats et du grand public pourraient contribuer à faire la synthèse des efforts déployés par le gouvernement et des ressources de la collectivité. D'autres possibilités, des échanges de cadres par exemple, devraient aussi être explorées sans hésitation afin que puissent enfin être établis des programmes de développement qui correspondent à la réalité.**

Une redéfinition des priorités permettrait une meilleure utilisation des fonds projetés.

Vu la situation démographique des autochtones, il est peu probable que l'on arrive, dans un avenir rapproché, à réduire les niveaux projetés pour l'ensemble des dépenses. Toutefois, pour ce qui est du gouvernement fédéral, les dépenses prévues au titre, notamment, du développement économique, devraient suffire si le rythme de croissance ne dépasse pas le seuil souhaitable. Il reste que les priorités devront être redéfinies en fonction des possibilités les plus rentables qu'offrira chaque région, compte tenu du stade de développement et de la situation. Les provinces et les territoires insisteront pour obtenir des fonds supplémentaires, mais le processus de négociation pourra être mené avec succès à l'intérieur du cadre financier actuel et projeté, sous réserve toutefois d'une réaffectation et d'une redéfinition des efforts. Les premiers à en bénéficier seront le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. Une fois le protocole d'entente signé, une première distribution de fonds pourra être faite selon le niveau de dépenses, actuel et projeté, dans la province ou le territoire concerné, le pourcentage d'autochtones qui y vivent et le degré de développement. Le gouvernement fédéral pourrait dans ces négociations essayer d'obtenir de l'autre ordre de gouvernement qu'il engage des ressources humaines et financières équivalentes.

On s'accorde généralement à penser que les Indiens inscrits, y compris les Inuit, relèvent du gouvernement fédéral. Les provinces se sont toujours montrées peu disposées à accepter quelque responsabilité que ce soit - financière ou autre - dans la prestation des programmes destinés à ce groupe. Or, le développement économique est un problème qui dépasse le cadre des réserves pour prendre des dimensions régionales, et les possibilités qui s'offrent

en ce domaine intéressent souvent plus d'un groupe autochtone. Tout en acceptant la perspective d'une collaboration en matière de développement régional, il est peu probable que les provinces donneront leur appui à une formule de partage égal des frais. En dernier recours, le gouvernement fédéral pourrait toujours assumer la totalité des dépenses visant les Indiens inscrits.

De leur côté, les Indiens inscrits ont fini par considérer le gouvernement fédéral, et plus particulièrement le MAINC, comme leur chose, et on peut prévoir qu'ils s'opposeront à toute modification de la situation. Il reste que le système des ententes spéciales ARDA fonctionne depuis 14 ans dans le cadre des mêmes échanges fédéraux-provinciaux que nous préconisons. Notre approche serait donc viable.

Les Indiens inscrits devront recevoir l'assurance qu'en étant désormais administrés par les deux ordres de gouvernement, les programmes actuellement offerts par le MAINC ne seront aucunement diminués. La garantie d'un protocole d'entente d'une durée de dix ans devrait aider à calmer leurs craintes.

Les coordonnateurs fédéraux du développement économique devraient être chargés de la mise en oeuvre.

Il semblerait logique de confier aux coordonnateurs fédéraux du développement économiques (CFDE) établis dans chaque province la tâche de procéder à la mise en oeuvre de l'approche, décentralisée et adaptée aux besoins, que nous décrivons ici. Aidés de quelques employés de soutien,ces hauts fonctionnaires pourraient très bien s'acquitter des négociations relatives à la signature de protocoles d'entente avec la province à laquelle ils sont affectés. Leur mandat les prépare tout à fait à coordonner le travail des directeurs généraux régionaux représentant dans leur province les ministères fédéraux compétents. À l'heure actuelle, ils agissent d'ailleurs à titre d'agents de liaison auprès des fonctionnaires provinciaux.

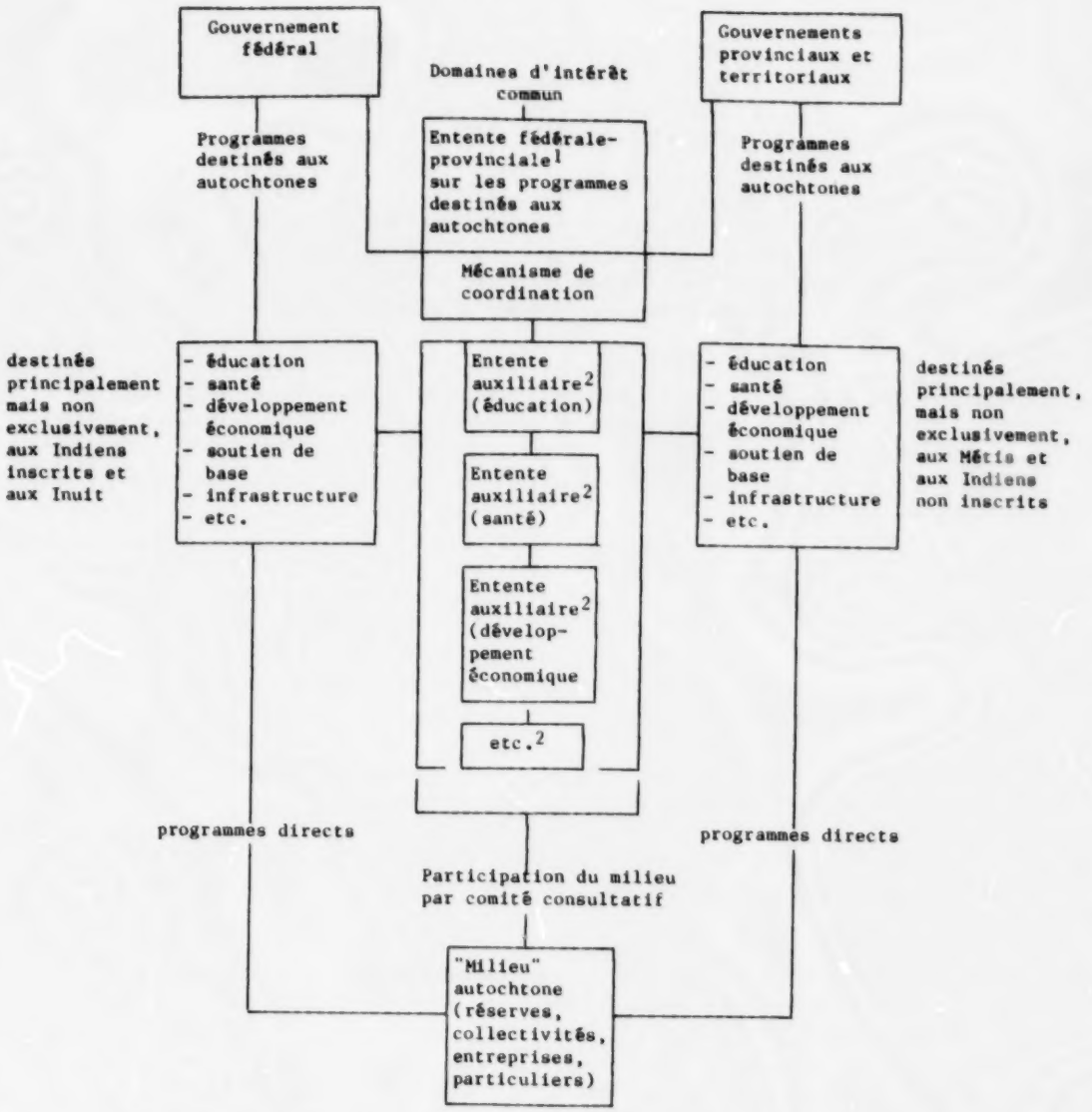
Les coordonnateurs fédéraux du développement économique doivent avoir accès aux mécanismes de coordination du Cabinet.

Que l'on se fie à l'expérience passée dans ce domaine ou aux données pratiques et théoriques de gestion industrielle, un fait demeure : le rôle "synthétisant" que sont appelés à jouer les CFDE exige qu'ils puissent entrer en

contact avec des responsables de haut niveau, surtout là où ils doivent coordonner le travail de plusieurs ministères, donc de plusieurs ministres. Lorsqu'ils relevaient du département d'État au Développement économique régional, les CFDE avaient cette possibilité, du moins au chapitre des programmes économiques. Maintenant qu'ils sont rattachés au ministère de l'Expansion industrielle régionale, les CFDE doivent continuer de disposer des mécanismes de coordination du Cabinet dont ils ont besoin.

Ce problème "technique" doit être réglé sans tarder, car il risque d'empêcher l'application de la politique choisie par le gouvernement du Canada. Le problème de de l'accès au Cabinet n'est d'ailleurs pas nouveau. Parce que les programmes destinés aux autochtones couvrent des éléments sociaux, économiques et juridiques, ils ont occupé une place démesurée parmi les travaux du Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.

Peut-être un sous-comité mixte spécial relevant des comités du Cabinet chargés du développement social et du développement économique (ainsi que du comité chargé de l'administration de la justice, si celui-ci venait à être créé) constituerait-il pour les ministres l'instrument de coordination tout désigné de la politique visant les autochtones du Canada. Les CFDE, en raison de leur rôle de synthèse au niveau local, doivent pouvoir compter sur un comité de cette nature.



1 Pourrait prendre la forme d'un "protocole d'entente" énonçant les intentions des deux gouvernements à l'égard des domaines d'intérêt commun et indiquant la nécessité d'une collaboration; indique les ministres "clés" qui doivent se réunir chaque année pour donner des instructions aux fonctionnaires; et prévoit les ententes auxiliaires qui doivent définir les éléments des "plans d'action" particuliers, assortis de mécanismes de financement et de mise en oeuvre.

2 La nature et les mécanismes des ententes auxiliaires pourraient varier selon les provinces ou territoires; les ententes auxiliaires pourraient consister à coordonner les programmes de chaque gouvernement ou prendre la forme de programmes à frais partagés.

MODÈLE
DE PROTOCOLE D'ENTENTE
ENTRE
LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET
LE GOUVERNEMENT DE ----------

Attendu que le gouvernement du Canada et le gouvernement de ---------- conviennent que la situation économique et sociale des autochtones dans ---------- est inacceptable pour les gouvernements, les autochtones et l'ensemble de la société;

Attendu que les deux gouvernements ont la volonté commune d'améliorer la prestation des programmes destinés spécifiquement aux autochtones et des programmes à caractère général qui s'appliquent dans une mesure appréciable aux autochtones; et

Attendu que la prestation de ces programmes s'est faite jusqu'ici plutôt au gré des circonstances, la coordination dépendant largement des relations interpersonnelles;

Le gouvernement du Canada et le gouvernement de ---------- conviennent :

1. d'établir un profil de la situation économique et sociale des autochtones dans ----------, assorti, s'il y a lieu, des différenciations régionales, afin d'élaborer des plans d'action réalisables en consultation avec les collectivités intéressées;

2. de déterminer les domaines d'intérêt commun et de dresser un inventaire des programmes fédéraux et provinciaux qui s'appliquent actuellement à ces domaines d'intérêt commun;

3. d'élaborer à partir de cet inventaire une approche coordonnée des programmes destinés aux autochtones;

4. d'établir un mécanisme de coordination au niveau ministériel pour les questions d'orientation et au niveau des fonctionnaires pour les activités courantes; et

5. d'établir, en consultation avec les représentants des collectivités autochtones, un comité consultatif formé d'autochtones et d'autres personnes intéressées qui soit chargé de consulter les deux gouvernements sur les besoins, les lacunes des plans d'action et la prestation des programmes.

En outre, le gouvernement du Canada et le gouvernement de ----------, prenant acte des incertitudes qui entourent les questions de juridiction et de responsabilité financière, conviennent d'entreprendre des pourparlers afin d'éclaircir cette question. Cependant, l'objet primordial de ce protocole d'entente n'est pas de réaménager les responsabilités financières, mais de mettre en place à l'intention des autochtones un ensemble amélioré de programmes conformes aux besoins locaux et régionaux, afin de rendre les efforts des deux gouvernements plus efficaces.

Après délibération et examen des premières analyses, les ministres pourront envisager, dans le cadre de ce protocole d'entente, des ententes auxiliaires portant sur des catégories de programmes, des collectivités ou des régions particulières. Ces ententes auxiliaires préciseront les intentions des deux gouvernements en matière de prestation des programmes, définiront une approche coordonnée et établiront le cas échéant des modalités de partage des frais.

ANNEXE II

LES AVANTAGES D'UNE FIDUCIE INDIENNE NATIONALE

La plus grande partie des biens financiers des Indiens sont détenus "en fiducie" dans des comptes ouverts au nom de chaque bande et intégrés au Fonds du revenu consolidé (FRC). La somme en est considérable (plus d'un milliard de dollars en 1984-1985). Même si cet argent rapporte de l'intérêt aux membres des bandes, l'effet de levier qu'il pourrait avoir sur le développement économique des Indiens reste mal exploité. Grâce à une administration solide confiée à des experts, ces capitaux pourraient servir directement à appuyer d'importants projets commerciaux. De même, il est devenu impératif, afin d'améliorer de façon concrète leur situation économique, que les collectivités indiennes trouvent de nouveaux moyens financiers pour garantir leur avenir. Ils trouveraient là un symbole puissant de la renaissance de la culture indienne.

En vertu de la loi fédérale, une société fiduciaire reconnue est libre de fournir à des particuliers ou à des entreprises une vaste gamme de services financiers. En d'autres mots, c'est le "grand magasin" du monde des affaires.

La société indienne de fiducie dont nous préconisons la création serait en mesure d'offrir à ses clients, Indiens ou non, les mêmes services que n'importe quelle autre institution financière : comptes d'épargne, comptes-chèques, dépôts à terme garantis, gestion des placements, prêts hypothécaires et autres services immobiliers, gestion des fonds de pension, prêts aux consommateurs et aux entreprises, et services de fiducie et d'administration des successions. Les revenus gagnés dans les réserves et les recettes provenant d'entreprises de l'extérieur administrées par des Indiens ne pourraient que consolider la structure financière et sociale des collectivités indiennes. Ce projet permettrait de créer de nouveaux emplois pour les Indiens et offrirait à ces derniers la possibilité d'acquérir les connaissances nécessaires pour occuper une place avantageuse sur la scène commerciale du Canada.

La création d'une fiducie indienne serait un moyen de limiter les obligations annuelles des contribuables canadiens à l'égard des Indiens inscrits. Ce projet est doublement avantageux en ce sens qu'il permettrait de réduire les dépenses engagées au titre de l'aide sociale et

d'autres services de même nature, et d'amener les Indiens à contribuer directement au bien-être économique de tout le pays.

Rentabilisation des biens des Indiens

Un nombre restreint mais croissant de collectivités indiennes reçoivent chaque année des sommes importantes qui dépassent leurs besoins immédiats. Les redevances liées à la mise en valeur des ressources, les indemnités versées à titre de règlement des revendications territoriales et les revenus tirés des contrats de location, des permis et des droits de passage sur les terres des réserves rapportent chaque année un montant considérable. L'établissement d'un mécanisme grâce auquel il deviendrait possible de multiplier et de faire circuler ces capitaux parmi les Indiens pour une multitude d'initiatives dignes d'intérêt constituerait inévitablement le pilier de l'émancipation économique de tous les Indiens du pays. Plus particulièrement, l'interaction entre la fiducie que nous proposons (par l'intermédiaire de ses succursales) et les collectivités vivant dans les réserves aurait un effet des plus positifs et des plus bénéfiques sur l'application des programmes de logement, d'infrastructure et d'installations communautaires. Les fonds détenus en fiducie au nom de mineurs, qui représentent une source de capitaux à long terme, pourraient également servir à répondre aux besoins de la communauté.

Investissement de capitaux indiens dans des projets indiens, mise en place des installations et des systèmes dont les réserves ont le plus grand besoin et garantie, grâce à des placements prudents et judicieusement choisis, d'un taux de rendement raisonnable pour l'argent détenu en fiducie au nom des mineurs : tels seraient les résultats de la formule que nous préconisons.

Une fiducie indienne, dont le siège social et une partie, sinon la totalité, des succursales seraient installés dans les réserves, comporterait pour les déposants d'origine indienne un avantage certain sur le plan fiscal. En effet, les revenus gagnés par un Indien à l'intérieur d'une réserve ne sont pas imposables, alors que ceux qui proviennent de dépôts dans une institution financière traditionnelle de l'extérieur le sont. Vu les sommes très importantes que les Indiens vont certainement tirer du règlement des revendications territoriales, de la mise en valeur des ressources naturelles ou des mesures prises par suite d'un jugement rendu en leur faveur, l'avantage précité devrait attirer à la nouvelle société, dès les premiers

jours de ses opérations, un nombre important de gros clients indiens.

Quelques avantages opérationnels

En vertu de la Loi sur les compagnies fiduciaires, une société indienne de fiducie serait forcée de respecter, outre une certaine discipline, des principes de gestion clairement définis. Cependant, les entreprises indiennes viables auraient la satisfaction, lorsqu'elles iraient demander une extension de leur marge de crédit, de savoir que leur situation juridique et culturelle unique a été prise en considération par le prêteur. Par ailleurs, la nouvelle fiducie disposerait d'une plus grande marge de manoeuvre que les institutions traditionnelles pour obtenir des garanties ou pour forcer un débiteur indien à respecter ses obligations légales.

La Loi sur les compagnies fiduciaires comporte des dispositions sur les comptes de fiducie, les comptes de successions et les comptes agences. Ces comptes sont traités séparément, ce qui donne plus de latitude pour suivre les indications des particuliers ou des groupes quant au placement de leur argent. Les bandes ou les tribus pourraient donc consentir des prêts à leurs membres à des conditions favorables (par exemple, des taux d'intérêt moins élevés et un délai de remboursement plus long). Elles seraient également en mesure d'investir, à l'échelle de leur région, dans les secteurs économiques où les chances de profits sont les plus élevées, sans qu'il n'en coûte trop pour administrer le processus.

Rien pour le moment ne permet de supposer que le pays ne pourrait pas s'offrir plus d'une société indienne de fiducie. Il convient toutefois de se rappeler qu'il s'agit là d'un puissant outil financier qui demande à être utilisé de façon prudente et réfléchie. Le Département des assurances, qui s'occupe de la surveillances des sociétés de fiducie fédérales, verrait sans doute d'un mauvais oeil une prolifération de demandes liées somme toute à des opérations régionales de petite envergure. On a également laissé entendre récemment que la Loi sur les compagnies fiduciaires aurait besoin d'être révisée, notamment au chapitre de la propriété et des restrictions susceptibles d'être imposées aux actionnaires. Fait à souligner, il existe déjà une fiducie indienne qui fonctionne avec succès depuis quatre ans : la Peace Hill Trust. L'établissement de la nouvelle société de fiducie demanderait beaucoup de temps et

d'argent. Qui plus est, elle menacerait d'emblée la société déjà existante. Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure la Peace Hill Trust accepterait d'élargir son champ d'action à l'échelle nationale.

Dans une économie ouverte, compétitivité et prospérité vont de pair. Les Indiens forment un groupe à part (traités, mesures législatives spéciales, vie dans des réserves), ce qui ne change rien au fait qu'ils doivent devenir compétitifs et mettre sur pied leurs propres mécanismes financiers. L'établissement d'une fiducie indienne constituerait pour les intéressés un pas important vers l'autonomie économique.

DONNÉES FINANCIÈRES

ANNEXE III

DÉPENSES VISANT LES AUTOCHTONES (millions $)

		73/74	78/79	83/84	84/85	85/86	86/87*	87/88*	Observations
Logement	MAINC	23.9	42.9	133.1	102.1	101.8	101.8	101.8	500 millions de dollars sont nécessaires pour liquider l'arriéré
	SCHL	**	**	76.1	88.5	97.3	102	106.9	
Infrastructure	MAINC	30.6	60.2	194.6	192.1	196.4	202.5	219.5	
	TC	**	**	7.2	26.8	21.7	22.2	Pas encore établi	
Développement économique	MAINC	21.9	44.9	39.5	34.5	30.4	30.4	30.4	
	MEIR	1.1	8.3	18	39.4	144.5	169.8	90.8	
Ententes sur la mise en valeur des ressources naturelles	MAINC	0	0	1.1	1.8	1.8	2	0.3	
	MPO	**	**	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	
Ententes de développement régional	MAINC	85	225.7	462	495.6	578	615	666	
	MEIR	0	24.7	32.2	37.3	32.2	31.6	4.4	
Formation et mobilité	MAINC	5.1	8.4	26.1	20.7	20.1	20.1	20.1	
	EIC	19.2	27	118.1	137.5	114.8	101.3	101.3	
	JUST	**	**	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	
		**	**	2.6	5.6	6.8	6.8	6.8	
Importants programmes de mise en valeur des ressources	MAINC	0	0	10.5	15.5	18.3	17.2	26.7	
Santé	SBSC	1.9	6.8	10.2	17.9	17.9	17.9	17.9	
		60.1	125.6	273.3	320.8	358.8	358.8	358.8	
Bien-être	MAINC	61.5	133.1	278	304.9	312.8	319.7	320.4	
Éducation	MAINC	131	252.1	479	532.5	571.9	577.1	586.5	
Culture et communications	MAINC	4.3	7.7	12.1	12.3	12.6	12.6	12.6	
	SEC	9.9	18.1	39	43.7	47.2	47.7	34.2	
Réserves et fidéicommis	MAINC	10.9	13	21.7	29.3	32.4	32.2	32.3	
Revendications des autochtones	MAINC	0	9.9	50.5	170.8	138.9	96.2	64.8	Environ 8 milliards de dollars seraient requis pour régler toutes les revendications restées en suspens
Gestion des bandes	MAINC	25.4	52.5	117.6	121.7	124.2	122.4	122	
Administration de la justice	MAINC	**	6.1	12.8	14.1	14.6	14.6	14.6	
	JUST	**	**	3	3.8	3.9	3.9	4.1	
	SGC	**	**	0.4	0.6	1	1	1	
	Total			2,421.6	2,772.7	3,003.3	3,029.9	2,947.3	

Notes : * Estimation des dépenses à venir, en dollars de 1985-1986, tiré des lignes directrices concernant les ressources.
** Aucune information disponible à cet égard.

ANNEXE IV

PRINCIPES DIRECTEURS

En approuvant son plan de travail, le Groupe de travail a convenu de huit principes devant guider la démarche du Groupe d'étude. Ces principes sont les suivants :

1. Le Canada continuera de respecter ses obligations à l'égard des autochtones telles qu'établies dans le cadre des négociations sur la Constitution.

2. Outre les obligations de base énoncées par la loi, le Canada doit veiller au bien-être social et économique des autochtones et, à cette fin, faire appel à la compétence de ses divers ministères et organismes.

3. Le Canada compte favoriser de plus en plus le transfert de responsabilités décisionnelles et administratives aux collectivités.

4. La reconnaissance des bandes indiennes en tant qu'entités souveraines n'est aucunement envisagée.

5. Les programmes fédéraux offerts aux collectivités du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest dépassent largement le cadre de ce qui est prévu pour les autochtones, mais l'examen ne doit porter que sur ce qui touche ces derniers.

6. Les collectivités autochtones, y compris les réserves, peuvent être divisées en trois catégories (urbaines, rurales et isolées), mais les conditions de vie et les besoins varient énormément, même à l'intérieur d'une même catégorie. Il faudra tenir compte de ces différences plutôt que d'essayer d'établir des normes nationales.

7. Les dépenses autorisées ne sauraient dépasser une certaine limite; il convient donc de bien utiliser chaque dollar.

8. Il pourrait être avantageux de mettre à l'essai de nouvelles approches dans certaines collectivités, avec le concours, peut-être, des gouvernements provinciaux.

Examen par secteur

RÉSERVES ET FIDÉICOMMIS

LISTE DES PROGRAMMES

Le programme **Réserves et Fidéicommis** permet au gouvernement fédéral de remplir ses obligations légales en ce qui a trait aux terres de réserve, aux fidéicommis et à l'effectif des bandes (budget 1984-1985 de 29.3 millions de dollars, 324 années-personnes).

Le sous-programme **Terres, Propriétés et Membres (AINC 306)** vise à assurer la bonne gestion des terres indiennes, des successions et des biens de certains Indiens, ainsi que l'inscription au registre des Indiens admis à y figurer (14 millions de dollars, 233 années-personnes).

Le sous-programme **Ressources naturelles et Fonds fiduciaires indiens (AINC 307)** sert à administrer les transactions d'extraction et de vente des ressources (baux, permis et contrats divers), ainsi que les fonds fiduciaires intégrés au Fonds du revenu consolidé dans des comptes portant intérêt (4.5 millions de dollars, 55 années-personnes).

Le sous-programme **Institutions et Gestion des traités (AINC 308)** permet de surveiller :

- le déroulement des élections des conseils de bande (sauf lorsque le conseil est choisi selon la coutume);
- les référendums sur des questions générales qui ont une incidence sur les affaires des bandes;
- les appels auxquels donnent lieu les résultats des élections ou des référendums.

Par ailleurs, il sert à instruire l'approbation ou le rejet des règlements des bandes, à assurer le respect des obligations financières ou autres prévues par les traités (par exemple, distribution de munitions, de fournitures de chasse et de pêche ainsi que de vêtements) et à faire des recherches sur l'histoire des Indiens et leurs traités (9.8 millions de dollars, 26 années-personnes).

Le sous-programme **Soutien juridique (AINC 309)** fournit les services de soutien juridique et de recherche devenus nécessaires par suite du nombre croissant de litiges concernant les politiques et les pratiques du MAINC (1 million de dollars, 10 années-personnes).

Documents habilitants : Loi sur les Indiens, Loi sur l'administration financière, Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et divers traités.

HISTORIQUE

Les ressources des Indiens comprennent des terres fédérales, dont la Couronne est l'ultime propriétaire. Les Indiens inscrits, à l'usage et au profit desquels ces terres sont réservées, sont les principaux ayants droit. Un bail, un permis, un contrat d'achat ou de vente ou tout autre instrument n'est valide que s'il est approuvé par le possesseur du titre de propriété (en l'occurrence, la Couronne, par l'entremise du ministre des Affaires indiennes). Le produit des contrats de mise en valeur des ressources des réserves n'est payable qu'au Receveur général et est détenu "en fidéicommis", c'est-à-dire qu'il est intégré au Fonds du revenu consolidé (FRC) dans un compte ouvert au nom de la bande en cause.

Ces fonds totalisent actuellement plus d'un milliard de dollars. La vente de ressources renouvelables ou non, ainsi que la location, pour fins d'exploration, de certaines parcelles de terre situées dans des réserves rapportent annuellement 800 millions de dollars. En vertu de l'article 64 de la Loi sur les Indiens, les bandes peuvent demander au ministre d'autoriser le prélèvement de certaines sommes sur leur compte. Ces prélèvements s'élèvent chaque année à environ 300 millions de dollars.

Une trentaine de bandes disposent de cette façon de fonds importants. Ce sont les bandes productrices de pétrole et de gaz de l'Alberta (17 au total) qui contribuent le plus à la croissance de l'avoir des Indiens.

Le Registre des terres de réserve vise un territoire d'environ cinq millions d'hectares. Quant au registre de l'effectif, on y fait chaque année quelque 40,000 inscriptions (par exemple, naissances, décès et mariages). Le règlement des revendications territoriales, l'exécution tardive des droits fonciers conférés par les traités et les

changements prévus de la Loi sur les Indiens en matière d'effectif augmenteront de façon sensible la charge de travail des préposés à ces deux registres.

Un grand nombre de pratiques antérieures et d'irrégularités présumées concernant l'administration des biens des Indiens risquent de faire l'objet de poursuites en justice.

Compte tenu de la richesse de certaines terres situées dans les réserves ou appartenant aux Indiens par suite du règlement de leurs revendications et des perspectives de mise en valeur des ressources qu'elles renferment, on ne s'est pas suffisamment préoccupé de confier à des spécialistes sérieux la responsabilité d'administrer et de négocier les ententes conclues avec les sociétés privées qui s'occupent de l'exploitation du pétrole, du gaz, des forêts et des mines. Dans de nombreux cas, l'exploitation et la gestion avisées de ces ressources constitueront, à long terme, le "patrimoine" des Indiens.

Dans leur analyse du programme Réserves et Fidéicommis, le vérificateur général, le Comité Penner sur l'autonomie politique des Indiens et le Comité permanent des affaires indiennes et du Nord canadien sont arrivés essentiellement à la même conclusion : ou bien modifier le programme de fond en comble pour qu'il puisse mieux s'acquitter des obligations que lui fait la loi au chapitre de l'administration des biens des Indiens, ou bien en confier la plupart des éléments aux Indiens eux-mêmes après avoir modifié la loi en conséquence.

OBSERVATIONS

Ce programme ne comporte aucun chevauchement ni double emploi véritable par rapport aux autres programmes fédéraux. Il reste que le maintien des responsabilités fiduciaires du ministre en cette matière est incompatible avec le principe de l'autonomie gouvernementale des Indiens.

À l'heure actuelle, les compétences et les ressources financières ne sont pas suffisantes pour administrer comme il faut les biens des Indiens.

CONSTATATIONS

Il serait temps de favoriser et d'appuyer la constitution en bonne et due forme d'une société de fiducie qui serait assujettie à la réglementation fédérale et qui

appartiendrait en majorité à des Indiens (pour plus de détails, voir l'Annexe II).

Il serait hautement souhaitable de modifier la Loi sur les Indiens de manière que le ministre puisse confier à cette société une partie de ses responsabilités fiduciaires. Il va sans dire qu'une telle modification doit être mûrement étudiée et qu'elle ne saurait se faire du jour au lendemain. De même, le transfert des fonds successoraux et des fonds fiduciaires ne devrait s'effectuer que de façon graduelle afin de ne pas dégarnir trop rapidement le Fonds du revenu consolidé ni surcharger prématurément la base de dépôt de la nouvelle institution financière.

Il importera de veiller à ce que la gestion et l'administration des ressources naturelles des Indiens soient confiées à un personnel prudent et avisé. Par ailleurs, le gestionnaire devra pouvoir faire appel, au besoin, à des spécialistes du secteur privé.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail d'envisager ce qui suit :

- Étudier sérieusement la possibilité de constituer une fiducie indienne nationale indépendante tout en apportant à la Loi sur les Indiens les changements nécessaires pour lui transférer l'usage et la garde des fonds détenus en fidéicommis par la Couronne.

- Donner à la Couronne les moyens d'exercer plus efficacement son rôle de fiduciaire à l'égard des ressources naturelles des réserves et de mieux se défendre lorsqu'on l'accuse devant les tribunaux de ne pas avoir agi au mieux des intérêts des Indiens.

RÉSERVES ET FIDÉICOMMIS
(AINC 306 - 309)

OBJECTIF

Permettre au gouvernement du Canada de remplir à l'égard des Indiens les obligations que lui font la Loi sur les Indiens, la Loi sur l'administration financière, certaines autres lois et divers traités.

INTRODUCTION

La Direction générale des réserves et des fidéicommis du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien assure un ensemble de services conçus pour répondre aux besoins essentiels des Indiens. (Documents habilitants : Loi sur les Indiens et Loi sur l'administration financière; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Par suite de l'évolution de leurs conditions politiques, sociales et économiques, les Indiens en sont venus à s'intéresser davantage aux modalités de gestion de leurs terres et de leurs propriétés et d'enregistrement de leur effectif.

Même si les moyens qu'utilise le gouvernement pour remplir ses obligations légales envers les Indiens sont souvent contestés par ces derniers, il reste que les deux parties s'entendent sur l'absolue nécessité de maintenir certains mécanismes permettant de protéger les droits et les biens de toutes sortes des Indiens.

ÉVALUATION DU BESOIN

Presque toutes les composantes de ce programme exigeront des compétences techniques et professionnelles toujours plus grandes et plus spécialisées.

Compte tenu du nombre des bandes (579) et de leurs différences sur le plan de l'effectif et de la complexité des activités, le nombre et la diversité des opérations sont appelés à augmenter au point d'accroître considérablement la charge de travail des divers secteurs du programme.

L'exécution des droits fonciers reconnus par les traités ainsi que le règlement des revendications

territoriales (tant particulières que globales) auront une incidence sur les activités d'enregistrement des terres indiennes.

La modification prévue de la Loi sur les Indiens en matière d'effectif fera augmenter le nombre des inscriptions au registre (p. ex., naissances, décès, adoptions et mariages). Il s'en fait actuellement environ 40,000 par année.

Les fonds fiduciaires administrés par le ministère totaliseront en 1985 la somme étonnante d'un milliard de dollars, les revenus atteignant 800 millions et les prélèvements plus de 300 millions par année.

La fréquence des poursuites intentées contre la Couronne pour abus de confiance et autres motifs nécessitera de nouvelles ressources.

La transmission de diverses activités aux bandes et (ou) leur informatisation ainsi que la définition ou la vérification des obligations historiques ou issues des traités se pratiqueront de plus en plus couramment.

DESCRIPTION

Le programme **Réserves et Fidéicommis** permet au gouvernement fédéral de respecter ses obligations légales en ce qui a trait aux terres de réserve, aux fidéicommis et à l'effectif des bandes.

1. Le sous-programme **Terres, Propriétés et Membres (AINC 306)** vise à assurer la bonne gestion des terres indiennes, des successions et des biens de certains Indiens, ainsi que l'inscription au registre des Indiens admis à y figurer. (Document habilitant : Loi sur les Indiens.)

2. Le sous-programme **Ressources naturelles et Fonds fiduciaires indiens (AINC 307)** sert à administrer les transactions d'extraction et de vente des ressources (baux, permis et contrats divers) ainsi que les fonds fiduciaires intégrés au Fonds du revenu consolidé dans des comptes portant intérêt. (Documents habilitants : Loi sur les Indiens et Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes).

3. Le sous-programme **Institutions et Gestion des traités (AINC 308)** permet de surveiller :

   - le déroulement des élections des conseils de bande (sauf lorsque le conseil est choisi selon la coutume);
   - les référendums sur des questions générales qui ont une incidence sur les affaires des bandes;
   - les appels auxquels donnent lieu les résultats des élections ou des référendums.

   Par ailleurs, il sert à instruire l'approbation ou le rejet des règlements des bandes, à assurer le respect des obligations financières ou autres prévues par les traités (par exemple, distribution de munitions, de fournitures de chasse et de pêche ainsi que de vêtements) et à faire des recherches sur l'histoire des Indiens et leurs traités. (Documents habilitants: Loi sur les Indiens, Entente de 1981 entre le Canada et les autochtones de Terre-Neuve.)

4. Le sous-programme **Soutien juridique (AINC 309)** fournit les services de soutien juridique et de recherche devenus nécessaires par suite du nombre croissant de litiges concernant les politiques et les pratiques du MAINC.

RESSOURCES (millions $)

	Prévisions 1985	**Estimations 85/86**
Années-personnes	324	326
Terres, propriétés et membres	14.2	16.4
Ressources naturelles et fonds fiduciaires indiens	4.7	4.4
Institutions et gestion des traités	9.5	10.3
Soutien juridique	0.8	1.3
Total	**29.2***	**32.4***

* 41.8 % des dépenses sont consacrées au personnel, 13.8 % aux services professionnels et spéciaux, et 39.8 % aux transferts aux bandes ou aux particuliers.

Le programme Réserves et Fidéicommis monopolise 2.1 % des ressources financières et 7.4 % des ressources humaines du Programme des Affaires indiennes et inuit.

RÉSULTATS

Le sous-programme Terres, Propriétés et Membres administre :

- 2,254 réserves d'une superficie totale d'environ cinq millions d'hectares;
- quelque 8,500 opérations foncières enregistrées et plusieurs fois le même nombre d'enquêtes de nature générale;
- plus d'un millier de successions d'une valeur qui oscille entre un et cinq millions de dollars;
- les biens d'Indiens mineurs ou frappés d'incapacité, ce qui représente 20,000 comptes totalisant quelque 70 millions de dollars;
- un registre de l'effectif portant le nom des 350,000 Indiens inscrits, le nombre d'inscriptions et de radiations s'élevant à environ 40,000 par année.

Le sous-programme Ressources naturelles et Fonds fiduciaires indiens administre, à titre fiduciaire, le produit de la vente, de la location ou de toute autre forme de cession des ressources des 579 bandes, soit un milliard de dollars au total. Le revenu se chiffre à près de 800 millions par an et les déboursés à environ 300 millions. Quelque 1,500 opérations sont conclues chaque année.

Tous les ans, le sous-programme Institutions et Gestion des traités supervise quelque 346 élections de conseils de bande et traite environ 110 demandes d'approbation de règlements de bande. Il remplit les obligations de la Couronne en vertu des traités dans quelque 278 collectivités de réserve.

Le sous-programme Soutien juridique procède actuellement aux recherches et aux évaluations nécessaires à une centaine d'actions en justice.

CONSIDÉRATIONS

C'est la Direction générale des réserves et des fidéicommis qui, au sein du Programme des Affaires indiennes et inuit, exerce la plus grande partie de ce qu'on appelle, à tort ou à raison, la responsabilité fiduciaire de la Couronne.

En raison du rôle qu'elle joue ainsi dans l'administration et la gestion des biens des Indiens, cette direction est la plus susceptible d'être contestée par les bénéficiaires à cause de ses pratiques.

Certaines restrictions législatives (p. ex., Loi sur les Indiens et Loi sur l'administration financière) empêchent à l'heure actuelle le gouvernement de satisfaire davantage aux revendications des Indiens concernant le transfert de certains pouvoirs et des fonds qui s'y rattachent.

L'autonomie gouvernementale des Indiens suppose une assise territoriale et des ressources suffisantes. Elle exclut en tout cas qu'un ministre de la Couronne continue de se charger de la gestion de leurs terres et de leurs ressources financières et naturelles.

SOLUTIONS POSSIBLES

Sans donner l'impression de vouloir se soustraire à ses obligations morales ou législatives, le gouvernement pourrait, au nom de l'efficacité et pour améliorer ses rapports avec les Indiens, s'efforcer de transférer à ces derniers une partie de ses responsabilités actuelles dans le cadre du programme Réserves et Fidéicommis.

En ce qui a trait aux sous-programmes Ressources naturelles et Fonds fiduciaires indiens et Administration des propriétés, le transfert de la gestion des successions et des fonds fiduciaires à un organisme dûment constitué contrôlé par les Indiens (une institution financière, par exemple) entrerait en conflit avec la Loi sur les Indiens. Celle-ci stipule en effet que les prélèvements sur les fonds fiduciaires doivent constituer des "dépenses" autorisées par le ministre. Ce ne serait donc pas là le moyen le meilleur ni le plus "facile" d'effectuer le transfert proposé, car pareille opération ne constituerait pas une dépense réelle et le ministre serait toujours tenu de veiller à la gestion prudente des fonds ainsi transférés.

Toutefois, si les responsabilités et les pouvoirs dans ce domaine doivent être remis aux Indiens, la loi devra être modifiée en conséquence. Par ailleurs, l'importance des successions et des fonds fiduciaires justifient pleinement la création d'une institution financière indienne.

Au chapitre des Ressources naturelles des Indiens, il importe d'abord et avant tout de veiller à ce que ceux-ci tirent le maximum d'avantages de la recherche et de l'exploitation des ressources trouvées à l'intérieur des réserves ou sur tout territoire susceptible de devenir une réserve une fois réglée la revendication qui s'y rattache. Les négociations concernant la mise en valeur de ces ressources nécessiteront des ressources professionnelles et financières plus importantes. La reclassification à la hausse des postes du personnel du secteur des mines serait peut-être le meilleur moyen d'obtenir les compétences voulues.

Dans le domaine du Soutien juridique, l'exécution de la Loi sur les Indiens et de ses règlements d'application comporte des anomalies qui contiennent en germe beaucoup de dynamisme et d'imprévisibilité. En outre, ce sous-programme fournit à certains groupes d'Indiens une partie des ressources dont ils ont besoin pour contester ses propres pratiques, ce qui met à rude épreuve son objectivité. Le temps est peut-être venu de mettre au point avec le ministère de la Justice un mécanisme capable de "contenir" l'activité très sérieuse qui se prépare de ce côté.

La notion d'autonomie gouvernementale des Indiens et les effets qu'elle aura, suppose-t-on, sur l'administration et l'exécution des services qui, à l'heure actuelle, relèvent presque exclusivement du programme, laissent entrevoir un certain nombre de solutions possibles. Toutefois, pour ce qui est du programme Réserves et Fidéicommis, à l'exception des composantes dont le transfert aux Indiens est jugé possible, il faudra déployer des trésors d'imagination pour améliorer l'actuel système d'inscriptions.

CONCLUSIONS

De l'avis des Indiens, la Loi sur les Indiens comporte des dispositions paternalistes qui entrent en conflit avec leur détermination actuelle à accéder à une plus grande autonomie. De même, les restrictions législatives et un

certain conservatisme empêchent les bandes de gérer le gros des fonds dont elles disposent, ce qui leur donnerait pourtant du poids sur le plan financier.

Il est assez évident que les sous-programmes de mise en valeur des ressources et de soutien juridique poseront de sérieux problèmes, notamment sur le plan financier, si les responsables ne sont pas dotés des moyens de faire face aux pressions qui s'exerceront de plus en plus sur la responsabilité légale du gouvernement dans ces domaines.

Sur le plan stratégique, on pourrait mettre en oeuvre sans délai un processus permettant de repérer les bandes ou les groupes d'Indiens capables de participer financièrement à la constitution d'une institution financière autochtone nationale et d'établir leur intérêt à cet égard (voir l'Annexe II).

En même temps, les dispositions de la Loi sur les Indiens qui empêchent le ministre de négocier le transfert des biens successoraux et fiduciaires à une société dûment constituée qui serait assujettie à la réglementation fédérale (une société de fiducie indienne, par exemple) devraient être tôt ou tard modifiées.

Examen par secteur

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

LISTE DES PROGRAMMES

Le MAINC et le MEIR (y compris le ministère d'État aux Petites entreprises) administrent à l'intention des autochtones neuf programmes de développement économique dont le budget 1984-1985 s'élève à 73.9 millions de dollars et à 229 années-personnes. Ces programmes ont été créés en vertu de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole, de la Loi sur les Indiens, de la Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale et de lois de crédits.

Le **Programme des ententes spéciales ARDA (MEIR 52)** accorde des contributions et des prêts aux personnes défavorisées, particulièrement à celles d'ascendance indienne vivant en milieu rural, en vue d'améliorer le revenu qu'elles tirent de l'agriculture, de la pêche, du commerce et de l'industrie (18.4 millions de dollars, 37 années-personnes).

Le **Fonds de développement économique des autochtones (MEIR 106)** sert à accroître l'indépendance économique des autochtones. Il fournit des capitaux aux entreprises et aux institutions autochtones et améliore leur accès aux ressources économiques privées et publiques (21 millions de dollars, 55 années-personnes).

Le **Programme de développement économique du MAINC (NOUVEAU)** chapeaute les sous-programmes suivants qui ont tous pour objectif général d'aider les collectivités autochtones à augmenter leur indépendance économique et leur emploi (34.5 millions de dollars, 137 années-personnes) :

Développement des entreprises, Fonds de promotion économique des Indiens et des Inuit, Aide aux entreprises et Services consultatifs (AINC 41, 42 et 90). Le MAINC accorde des contributions, des prêts et des garanties d'emprunt aux entreprises appartenant à des Indiens et leur fournit des services consultatifs.

Le **Fonds de prêts aux Esquimaux (NOUVEAU)** accorde des prêts et des garanties aux entreprises contrôlées par des Inuit.

Le Sous-programme d'aide aux institutions octroie des subventions aux institutions autochtones pour aider les Indiens et les Inuit à jouer un rôle plus actif dans le développement économique en améliorant le rendement de l'agriculture, de la pêche et de la commercialisation des objets d'art et d'artisanat et en exploitant des ressources.

Le Sous-programme de prestation de services de soutien au développement communautaire verse à 68 bandes et 16 conseils de bande de l'Ontario et du Québec des subventions à la planification économique.

Le Sous-programme des ressources renouvelables verse des contributions et fournit des services techniques en vue de la mise en valeur des industries de la pêche, de la trappe, du riz sauvage et du tourisme.

HISTORIQUE

Le taux de participation des autochtones à l'économie canadienne est considérablement plus bas que celui des Canadiens en général. À l'échelle nationale, environ 25 % de la population indienne en âge de travailler occupent un emploi. Dans certaines régions (la Saskatchewan, par exemple), ce taux n'est que de 10 %. Pour l'ensemble des Canadiens, il est de 57 %.

Ce taux de participation tient à l'insuffisance de la formation et de l'instruction. Les collectivités autochtones manquent de capitaux, d'expérience en affaires et d'activités économiques viables. Un grand nombre d'entre elles ne possèdent que très peu de ressources, sont situées dans des régions peu propices à l'industrie manufacturière et comptent une population nombreuse qui croît rapidement.

Dans quelques collectivités autochtones, il existe des possibilités d'activités primaires et tertiaires, voire manufacturières. Les Indiens inscrits ne paient pas d'impôt sur le revenu qu'ils gagnent dans les réserves.

Dans un grand nombre de collectivités rurales ou isolées, le développement économique commence par une étude des chances de survie d'une nouvelle entreprise; un investissement dans le secteur primaire (pêche ou agriculture); ou encore un relevé des sources d'aide et la préparation de projets susceptibles d'être appuyés par un programme gouvernemental. Dans les collectivités disposant

de meilleurs moyens de développement économique, l'aide peut être fournie sous forme de subventions ou de prêts. La faisabilité technique et économique de la plupart des projets doit faire l'objet d'une analyse. Certains projets, enfin, exigent l'amélioration de l'infrastructure.

Le fait que les prêteurs ne peuvent saisir les biens se trouvant dans les réserves représente un obstacle à la création d'entreprises. Les prêts bancaires ne sont donc pas accessibles aux Indiens des réserves de la même façon qu'aux autres personnes. L'effet que cet état de choses a sur le financement des entreprises est évident, mais le tort causé aux entrepreneurs indiens l'est beaucoup moins. Dans les petites agglomérations du Canada, la banque est une institution des plus importantes pour les petits entrepreneurs. En effet, les conseils que donne le directeur de succursale et la discipline qu'il impose sont d'une grande valeur. Les collectivités indiennes des réserves n'entretiennent pas les mêmes liens que les autres collectivités avec les milieux financiers parce que les banques ne peuvent pas leur offrir les mêmes services qu'ailleurs.

OBSERVATIONS

Les traités n'obligent en rien le gouvernement à créer des programmes de développement économique pour les Indiens. Le gouvernement fédéral tente néanmoins de permettre aux autochtones d'atteindre une plus grande indépendance économique en mettant sur pied des programmes de ce type.

Ces programmes ont été conçus dans un cadre théorique prévoyant des objectifs de développement qui devraient assurer la rentabilité des investissements, des subventions à la création d'emplois et même des mesures conçues pour maintenir un niveau de vie minimal.

Les programmes fédéraux destinés aux Indiens s'adressent presque exclusivement aux Indiens inscrits vivant dans les réserves.

Les Indiens vivant hors des réserves ont accès aux programmes de développement économique des provinces.

Programme des ententes spéciales ARDA (SARDA)

Le Programme des ententes spéciales ARDA est l'un des plus populaires auprès des autochtones et des provinces où il est appliqué. Il permet de créer de petites entreprises dans les secteurs tertiaire et primaire. Il n'a cependant pas aidé avec autant de succès les petits fermiers et les pêcheurs. Les provinces contribuent à l'exécution du programme, principalement en fournissant le personnel spécialisé qui travaille de concert avec les employés fédéraux et les autochtones.

Programme de développement économique des autochtones (PDEA)

Ce programme, dont les dépenses doivent atteindre 122.1 millions de dollars pour 1985-1986, a pour objet de favoriser le développement des entreprises appartenant à des autochtones, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises publiques ou privées. L'aide revêt la forme de subventions et de contributions et parfois aussi, mais rarement, de prêts remboursables. Le programme doit verser 50 % de ses fonds par l'intermédiaire des institutions autochtones, 25 % au développement des entreprises et 25 % au développement communautaire.

Le programme, d'une durée de quatre ans, a été approuvé par le Cabinet en mai 1983; il en est à sa deuxième année d'application, mais il n'est pas encore entièrement opérationnel. Son administration centrale est à Winnipeg, mais il doit ouvrir des bureaux à Montréal et à Vancouver.

Bien qu'il soit à moitié chemin de son mandat, le programme n'a approuvé jusqu'ici que 34 projets d'une valeur totale de 11.7 millions de dollars. Vingt et un autres projets ont été recommandés.

Le PDEA est une initiative fédérale unilatérale.

Programme du MAINC

Ce programme regroupe de nombreuses activités qui sont en général qualifiées de mesures de développement économique.

Le Fonds de promotion économique des Indiens et des Inuit (FPEII) a des objectifs très semblables à ceux du PDEA et du SARDA. Les problèmes découlant de ce chevauchement sont traités plus loin.

Les programmes visant à favoriser le développement des institutions et des collectivités sont destinés à permettre l'expansion des organismes communautaires et sectoriels qui peuvent stimuler l'activité économique, comme la Société indienne d'art et d'artisanat du Canada ou la Wild Rice Development Corporation. Il y a 31 organismes de ce genre qui reçoivent une aide.

Quatre programmes d'aide aux organismes se terminent le 31 mars 1985. Le MAINC demandera la prolongation du Saskatchewan Indian Agriculture Program (SIAP), du Manitoba Indian Agricultural Program (MIAP) et de la Société indienne d'art et d'artisanat du Canada (SIAAC). Ces programmes ont un taux de succès d'environ 30 %.

Le quatrième programme, la Société des pêches des autochtones du Nord, n'a pas besoin d'être prolongé.

L'ensemble des programmes de développement économique du MAINC se distingue davantage par la gamme des activités qu'il finance que par les résultats obtenus sur le plan de la création d'entreprises prospères et d'emplois permanents pour les autochtones. Ces programmes démontrent bien à quel point il est difficile de créer des entreprises florissantes à partir de rien, et de former des entrepreneurs et des agriculteurs dans les collectivités indiennes.

La conception et l'exécution des programmes de développement économique destinés aux autochtones posent un certain nombre de problèmes. Voici les plus évidents :

Le SARDA, le PDEA et le FPEII visent un éventail trop large d'objectifs économiques et sociaux pour permettre une évaluation complète des résultats.

Le double emploi est considérable dans la mesure où chacun des trois programmes a son propre dispositif de décision et de contrôle. Qui plus est, deux d'entre eux accordent aussi des prêts et comportent des fonctions administratives qui font, dans une certaine mesure, double emploi avec celles de la Banque fédérale de développement (BFD).

Voici une comparaison des résultats des trois programmes :

84/85	SARDA	PDEA	FPEII
Années-personnes	37	55	107
Nombre de projets	500	30	643
Fonds (millions $)	16.5	15.0	13.9
Budget du programme	18.7	19.3	18.7

Les trois programmes visent en priorité à créer des entreprises et à susciter le sens des affaires. Les résultats seraient probablement meilleurs si une plus grande partie des investissements était consacrée à l'acquisition d'entreprises prospères.

Le gouvernement fédéral accorde une aide limitée aux aspects importants mais non financiers d'une entreprise, tels l'élaboration des projets, le contrôle et les avis et conseils d'ordre opérationnel et commercial.

Même si les programmes sont soumis à des procédures de contrôle financier, de vérification et d'évaluation, ils ne sont assortis d'aucun critère d'"optimisation des ressources". Une grande partie des prêts n'ont pas été remboursés à terme échu ou sont irrécouvrables. Le coût des emplois créés par ces programmes n'est pas aisément chiffrable.

Le gouvernement fédéral contribue financièrement à créer des entreprises, mais les laisse ensuite se débrouiller comme elles le peuvent. Cette méthode semble bien avoir produit un certain nombre de petites entreprises qui survivent, mais on peut se demander si elle réussit à faire naître une classe d'entrepreneurs capable de devenir le moteur du développement économique des autochtones.

À l'heure actuelle, la création d'emplois supplémentaires pour les autochtones vivant dans les réserves consiste principalement à ajouter des noms aux listes d'employés dont le salaire provient des contributions et des transferts du gouvernement.

Les clients comprennent difficilement les restrictions dont sont assortis les programmes, la nécessité de traiter avec divers bureaux fédéraux ou les raisons pour lesquelles les demandes d'aide sont acceptées ou rejetées.

Si les trois programmes continuent d'être administrés séparément, les projets exigeant une aide de plus de 250,000 $ devraient être confiés au PDEA et ceux de moindre importance aux deux autres programmes. En application des ententes de développement économique et régional conclues avec les provinces, le PDEA pourrait servir à la mise en valeur des ressources primaires (projets de plus de 250,000 $).

Il existe un certain nombre de restrictions qui empêchent l'application des règles courantes du monde des affaires.

Dans la section intitulée "Réserves et fidéicommis", le Groupe d'étude propose de créer une fiducie autochtone nationale. Une telle institution serait en mesure d'administrer des programmes pour les autochtones ou le gouvernement. Tout programme gouvernemental en vertu duquel seraient prêtés des fonds aux entreprises autochtones, s'il est administré par une fiducie, serait soumis à une discipline commerciale rigoureuse.

Le programme de développement des institutions est une application de la théorie selon laquelle des autochtones expérimentés pourraient fournir de meilleurs services aux entreprises autochtones en gestation et ainsi réduire la dépendance des autochtones vis-à-vis le gouvernement. Toutefois, selon les indications recueillies jusqu'à maintenant, cela a pour effet de remplacer la bureaucratie gouvernementale par des institutions économiques autochtones qui continuent à dépendre de l'aide de l'État. Les conséquences, pour le gouvernement, sont des coûts égaux ou supérieurs, une amélioration discutable des services à la clientèle et une réduction marquée des comptes à rendre et du contrôle.

Le programme des ressources renouvables accorde une aide au même type de clientèle que les ententes spéciales ARDA dans les provinces où ces ententes n'existent pas.

CONSTATATIONS

Le terme "développement économique" peut se définir comme le processus par lequel les êtres humains s'organisent afin de pouvoir satisfaire leurs besoins et leurs désirs. Cette définition implique que le développement économique fait partie intégrante de leurs besoins sociaux et politiques.

Le terme "développement économique" peut aussi se définir comme le processus par lequel des biens et des services sont produits, échangés, achetés et vendus. Cette définition implique que le développement économique est distinct des besoins sociaux et politiques des êtres humains. C'est cette seconde définition qui devrait sous-tendre les programmes économiques destinés aux autochtones.

Les critères de financement des projets devraient s'aligner sur les normes du milieu des affaires en matière de rendement du capital investi, de rentabilité et d'autofinancement.

Des normes de ce type ont été appliquées au Fonds de prêts aux Esquimaux, lequel obtient d'excellents résultats.

Les comités qui offrent avis et conseils sur l'utilisation des fonds devraient s'adjoindre des personnes ayant une compétence reconnue dans le financement et l'administration d'entreprises.

Il faudrait éliminer les chevauchements du SARDA, du PDEA et du FPEII en les fusionnant. L'objectif devrait consister à servir tous les clients à partir d'un seul ministère.

De même, l'établissement de bureaux distincts pour le PDEA représente une dépense inutile; cette façon de procéder encourage l'isolement plutôt que le regroupement des compétences fédérales dans la promotion économique des autochtones.

Les trois programmes de développement des institutions (SIAP, MIAP, SIAAC) dont le financement prend fin le 31 mars 1985, devraient être tenus de préparer des plans devant leur permettre de s'autofinancer d'ici trois à cinq ans.

Les programmes sociaux qui sont encore utiles pourraient être confiés à une section du MAINC qui s'occupe de développement social.

Le financement des petits producteurs du secteur primaire (agriculteurs, pêcheurs, artisans) ainsi que les subventions aux organismes communautaires devraient faire partie d'un seul programme qui poursuit des objectifs sociaux sans se déguiser en programme économique. Le programme devrait avoir une durée fixe, cinq ans par exemple, et être tenu de parvenir à l'autonomie financière.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

Il faudrait clairement distinguer les programmes de développement économique et les programmes de soutien au développement communautaire.

Les programmes de développement économique qui versent des contributions devraient être confiés, le plus rapidement possible, à un seul ministère fédéral qui se fonderait sur les critères des milieux d'affaires pour décider de l'aide à accorder aux entreprises autochtones. Leur administration pourrait relever du MEIR, qui possède déjà un réseau de bureaux régionaux capables d'évaluer les entreprises et d'en surveiller la gestion. Cela pourrait se faire, de préférence, par des accords fédéraux-provinciaux semblables aux ententes spéciales ARDA qui fonctionnent très bien dans les provinces où elles sont appliquées. Cette aide aux entreprises devrait être complétée au besoin par des ententes fédérales-provinciales sur le développement régional. L'aide sous forme de prêts devrait relever de la Banque fédérale de développement (BFD), qui pourrait appliquer des règles bancaires aux prêts consentis.

Il faudrait renforcer la prestation d'avis et conseils techniques aux entreprises en faisant appel à des organismes comme le Service administratif canadien outre-mer (SACO) et le Programme de services de consultation pour petites entreprises (CASE).

Les programmes de soutien au développement communautaire devraient, à court terme, continuer d'être administrés par le MAINC. Ils pourraient être remplacés graduellement par des ententes fédérales-provinciales de développement

régional à l'appui du développement économique. L'aide aux institutions, qui tire à sa fin, devrait être prolongée de deux ans, les bénéficiaires étant clairement avertis qu'ils doivent dresser des plans pour devenir financièrement indépendants d'ici trois à cinq ans au moyen d'un apport des bandes indiennes, faute de quoi ils devront interrompre leurs activités.

Pour mettre ces propositions en oeuvre, il faudrait prendre les mesures suivantes :

Transférer au MEIR le dispositif de versement de contributions du Fonds de promotion économique des Indiens et des Inuit du MAINC.

Transférer à la BFD le service de prêt du MAINC.

Donner à la BFD des orientations relatives à la prestation de services aux entreprises autochtones.

Faciliter l'accès des collectivités autochtones aux services financiers et techniques de la BFD.

Modifier considérablement le Fonds de développement économique des autochtones (FDEA) en mettant fin au dispositif d'exécution actuel et confier au MEIR l'administration de ce fonds de 345 millions de dollars. Conserver le comité consultatif pour offrir avis et conseils sur le développement économique des autochtones en général et, plus particulièrement, pour recommander au ministre les mesures nécessaires concernant les grands projets (contributions du gouvernement supérieures à 250,000 $). Pour que le comité joue son rôle efficacement, il devra compter un plus grand nombre de membres ayant une grande expérience du monde des affaires.

Limiter l'aide aux institutions aux entreprises viables et cesser d'accorder des contributions pour aider les institutions à fournir des services techniques et financiers. Le soutien au développement communautaire à titre d'essai, comme on l'envisage actuellement, devrait se poursuivre au moyen d'ententes fédérales-provinciales et à moindre échelle.

Conserver le fonds de 345 millions de dollars, mais en y apportant les modifications proposées ci-dessus. Il serait administré sur une période plus longue, et

pourrait réaliser des économies substantielles à court terme en reportant des dépenses, c'est-à-dire en ne répondant qu'aux besoins des entreprises viables et en cessant de faire des injections de fonds prématurées et artificielles dont les résultats sont douteux.

PROGRAMME DES ENTENTES SPÉCIALES ARDA
(MEIR 52)

OBJECTIF

Permettre aux personnes défavorisées qui vivent en milieu rural, notamment aux personnes d'ascendance indienne, de gagner un meilleur revenu et créer des possibilités d'emploi pour ces gens.

INTRODUCTION

Les premières ententes spéciales d'aménagement rural et de développement agricole ont été conclues en 1971 avec les Provinces de l'Ouest. Depuis, 125 millions de dollars ont été distribués au Manitoba, à la Saskatchewan, à la Colombie-Britannique, au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest. Les ententes en vigueur doivent expirer en 1987. (Document habilitant : Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole; ministère : Expansion industrielle régionale.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Le programme vise en priorité à développer les entreprises et le sens des affaires des autochtones et à améliorer les revenus qu'ils peuvent tirer de l'agriculture et d'autres activités primaires en les aidant à devenir eux-mêmes propriétaires des entreprises et à s'occuper eux-mêmes de la mise en valeur des ressources.

DESCRIPTION

Le programme est administré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Les projets sont évalués par des comités consultatifs regroupant des représentants du gouvernement fédéral, des provinces et des autochtones. Les fonds aident à créer des entreprises commerciales, à développer l'infrastructure, à lancer des activités primaires, et à appliquer des mesures d'adaptation sociale.

Le promoteur doit fournir 50 % ou plus des fonds.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	37
Traitements et salaires	1.5
F & E	0.4
Contributions	16.5

RÉSULTATS

- Plus de 2,000 projets ont été approuvés. Plus de 70 % des fonds consacrés aux ententes spéciales ARDA ont aidé de petites entreprises commerciales, hôtels, restaurants, exploitations forestières, etc.

- Il ressort des évaluations du programme que, jusqu'en février 1982, il a permis de créer 4,200 emplois et d'augmenter le revenu de 10,000 personnes. Le coût de création d'un emploi à plein temps se situe entre 10,000 et 30,000 $.

- Dans les régions où le programme est offert, le personnel en place suffit à répondre à la demande.

CONSIDÉRATIONS

Les autochtones, à l'échelon local et provincial, appuient vivement le programme.

Environ 12 % des fonds sont consacrés à des mesures socio-économiques.

Le regroupement d'activités économiques et d'activités socio-économiques dans un même programme complique l'évaluation et la surveillance des projets. Il conviendrait peut-être de le réorienter en faveur des entreprises commerciales. En rétrécissant ainsi l'éventail des activités, le personnel de soutien pourrait se spécialiser et contribuer davantage à la création d'entreprises prospères.

Le programme agricole s'ajoute aux programmes administrés par le MAINC comme les programmes agricoles destinés aux Indiens de la Saskatchewan et du Manitoba. Le programme SARDA est plus souple, ce qui lui a permis

d'atteindre ses objectifs. Il serait souhaitable de regrouper toutes les activités agricoles dans le cadre d'un seul programme.

Bien que les provinces contribuent à la dotation en personnel, le financement du programme est assumé principalement par le gouvernement fédéral.

SOLUTION POSSIBLE

Le programme tout entier pourrait être exécuté par des organismes provinciaux. Il faudrait conclure des ententes avec l'Alberta, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve.

CONCLUSIONS

Les ententes devraient se poursuivre jusqu'au délai d'expiration prévu, c'est-à-dire mars 1987.

Si les ententes se poursuivent au-delà de 1987, le programme devrait être réorienté en faveur des entreprises commerciales. Les mesures d'adaptation sociale et les activités primaires devraient être incorporées à des programmes connexes.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Combiner tous les programmes de développement économique du MAINC et du MEIR destinés aux autochtones en un seul programme relevant du MEIR.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES (MEIR 106)

OBJECTIF

Multiplier le nombre de projets soumis par des autochtones, renforcer leur indépendance économique et augmenter le nombre d'entreprises prospères à l'échelon communautaire.

Développer les aptitudes à la gestion des autochtones et accroître les débouchés économiques qui leur sont offerts en mettant sur pied des institutions financières et économiques.

Permettre aux autochtones d'avoir accès plus facilement aux ressources économiques publiques et privées.

Sensibiliser le public au rôle joué par les autochtones dans l'économie canadienne.

INTRODUCTION

Le Cabinet a autorisé le programme en mai 1983. Le Conseil du Trésor n'a approuvé ce programme de 345 millions de dollars et d'une durée de quatre ans que le 12 avril 1984. (Documents habilitants : Loi sur le développement industriel et régional, Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale; ministère : Expansion industrielle régionale, Petites entreprises)

Un comité consultatif, composé de 16 autochtones, de quatre non-autochtones et de trois membres nommés d'office (les sous-ministres du MAINC, de la CEIC et du MEIR), a été créé pour présenter des recommandations sur la conception du programme, sur certains projets et sur les questions de politique touchant le développement économique des autochtones.

RÉSULTATS

- Le comité a créé trois groupes d'étude sur les femmes autochtones et le développement économique, sur l'éducation et la formation, et sur le secteur privé et le système bancaire.

- Quelque 300 autochtones ont été consultés sur la structure et les objectifs du programme dans le cadre d'une série d'ateliers tenus dans tout le pays.

- Jusqu'à maintenant, 34 projets représentant 11.7 millions de dollars ont été approuvés. Le ministre doit se prononcer sur 21 autres projets qui lui ont été recommandés.

ÉVALUATION DU BESOIN

Le manque de capitaux d'investissement constitue un obstacle important à l'accroissement de la participation des autochtones à l'économie nationale.

La rareté des diplômés autochtones dans les domaines reliés aux affaires et un manque d'expérience des affaires en général continuent d'empêcher la création d'entreprises viables possédées et administrées par les autochtones.

Très souvent, les projets ou les entreprises autochtones ne sont pas viables à l'heure actuelle, et ne le seront probablement pas dans un proche avenir, en raison de la taille du marché local, de leur éloignement ou de leur caractère rural, ou du manque de services techniques et consultatifs facilement accessibles (par exemple, directeurs de succursales bancaires, représentants d'institutions financières).

DESCRIPTION

Le PDEA se compose de quatre grands éléments :

Les investissements stratégiques dans les institutions économiques des autochtones, par le versement de capitaux.

Le développement économique des collectivités, par l'évaluation des ressources humaines et physiques, la planification, etc.

Les projets spéciaux (bourses, formation spécialisée), les études de marchés et le soutien aux petites entreprises.

La coordination des programmes fédéraux (accès aux autres programmes fédéraux, coordination et application stratégique des ressources).

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Années-personnes	10	55	111	111	111	50
Traitements	0.3	1.7	4.3	4.6	4.8	3.3
F & E	1.5	4.3	7.8	8.6	8.6	4.2
Subventions et contributions	-	15.0	110.0	130.0	55.0	-
Total	**1.8**	**21.0**	**122.1**	**143.2**	**68.4**	**7.5**

Au début du programme, il a été décidé que les frais généraux n'émargeraient pas au fonds. Toutefois, des projets sont proposés qui comportent des frais généraux importants inclus dans le montant demandé.

Une augmentation des dépenses de fonctionnement sera directement attribuable à l'établissement de bureaux à Vancouver et à Montréal.

CONSIDÉRATIONS

En matière de programmes économiques destinés aux autochtones, l'expérience a montré que la mise sur pied de projets autochtones à long terme, et non pas la création d'emplois à court terme, donne de meilleurs résultats.

Certains chefs de file autochtones considèrent que les critères des programmes constituent une autre "grille de contrôle" dans l'accès aux crédits fédéraux. Il n'empêche que le PDEA a reçu un grand nombre de propositions et a sensibilisé les autochtones aux moyens de stimuler l'économie de leurs collectivités.

Le nombre limité d'entrepreneurs compétents et leur tendance à demander une aide gouvernementale pour leur entreprise à la moindre difficulté financière sont deux réalités du développement économique des autochtones. Il faudra beaucoup de temps pour que les autochtones acquièrent les connaissances et l'expérience nécessaires pour s'établir et pour commencer à envisager les initiatives commerciales ou industrielles dans l'optique de la société dans son

ensemble. Quant au syndrome du "filet de sécurité", le gouvernement se doit d'organiser ses programmes de manière à favoriser la discipline commerciale plutôt que la dépendance.

Le financement des institutions économiques ou financières autochtones devrait accaparer 50 % des fonds du PDEA. Il s'agit de créer ainsi de 20 à 30 institutions de développement économique contrôlées par les autochtones à l'échelon local, régional ou provincial, institutions qui administreront des entreprises et fourniront des services financiers et techniques aux gens d'affaires autochtones actuels ou éventuels.

Le développement économique des collectivités devrait quant à lui accaparer 25 % des fonds du PDEA. Il s'agit de fournir une aide à la planification à un groupe représentatif de 30 collectivités choisies en fonction de leur structure démographique, de leur situation géographique et de leur stade de développement économique. Des dispositions ont été prises pour qu'une seule source finance les plans afin d'éviter des problèmes logistiques dans leur mise en application. Le programme serait entrepris à titre d'essai et étudié en profondeur afin de voir les conclusions qui pourraient être tirées en vue de son application à plus grande échelle.

À quelques exceptions près, les autochtones n'ont participé aux activités du secteur privé que dans le cas de grands projets de mise en valeur des ressources réalisés dans leurs collectivités ou à proximité. Parfois, les promoteurs non autochtones n'ont guère été disposés à fournir des débouchés commerciaux et des possibilités d'emploi aux autochtones touchés par leurs projets. Le PDEA a établi des liens avec le secteur privé non autochtone en appuyant les efforts du Conseil canadien pour le commerce autochtone. Même s'il est trop tôt pour juger des résultats, il s'agit peut-être de la première tentative de cette importance pour amener le secteur privé à investir une partie de son énergie et de ses ressources dans un secteur qui a toujours relevé presque entièrement du gouvernement.

Il ressort d'un examen de la composition du comité consultatif que nombre de personnes ont été choisies pour représenter un groupe autochtone plutôt que pour leur expérience des affaires, leur compétence dans le domaine de l'analyse économique ou leur aptitude à administrer une entreprise prospère.

SOLUTIONS POSSIBLES

Le comité sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, qui réunit des représentants de tous les partis politiques, et le groupe d'étude sur le système bancaire et le secteur privé du PDEA ont tous les deux proposé la création, sous les auspices du PDEA, d'une infrastructure financière nationale autochtone, chargée de favoriser le développement économique des autochtones. L'idée n'est pas sans mérite, mais le tout est de choisir un instrument qui réponde aux besoins, qui soit discipliné, qui ait de la crédibilité et qui soit en mesure de fournir certains services et produits financiers à la place du gouvernement (et non pas à ses frais).

À l'heure actuelle, le programme constitue essentiellement une initiative unilatérale du gouvernement fédéral. Si l'on convient qu'il est important que le PDEA s'intéresse au secteur primaire (agriculture, industries minières et forestières), et que les gouvernements provinciaux disposent de leur côté de programmes, de spécialistes et d'une base de données pour l'aménagement et l'exploitation des ressources renouvelables et non renouvelables, il s'ensuit qu'une certaine forme de coordination desservirait sans doute mieux les collectivités autochtones.

Le gouvernement voudra peut-être nommer au comité - en ajoutant ou en remplaçant des membres - des personnes qui sont en mesure d'offrir avis et conseils sur les grands investissements.

CONCLUSIONS

Le manque de débouchés commerciaux viables pour les autochtones se manifeste par les modalités d'affectation des fonds du programme depuis sa création.

La capacité du PDEA de financer directement des entreprises a suscité un grand nombre de petits projets qui se caractérisent par l'insuffisance des capitaux propres et du rendement du capital investi. Comme le programme n'est pas conçu pour traiter de tels projets, leur examen a consommé une partie démesurée des ressources humaines et financières du fonds.

L'aide aux institutions économiques autochtones présente des risques élevés et donne des résultats douteux. Selon les plans actuels, les contributions seront versées aux entreprises ou serviront à financer le fonctionnement de services de soutien aux entreprises. On ne voit pas très bien comment ces institutions pourraient devenir financièrement autonomes dans un laps de temps raisonnable puisqu'elles essaient simultanément de fournir des services sans but lucratif et d'acquérir de l'expérience dans la gestion d'entreprises rentables. Il est fort possible que l'on crée ainsi une dépendance permanente envers l'aide gouvernementale.

Il semble que le mécanisme d'évaluation ne permet pas de vérifier si les grands projets présentent des perspectives d'avenir intéressantes à long terme ou si les objectifs énoncés dans la demande sont respectés. De plus, étant donné que le fonds disparaîtra après quatre ans, il sera impossible de surveiller les résultats obtenus au-delà de cette période. Il ne semble pas que l'on ait prévu une évaluation du programme en fin de course.

Le concept du développement économique des collectivités est très bien pensé. Il est toutefois risqué de se lancer dans le développement communautaire intensif de certaines collectivités sans obtenir au préalable la collaboration des provinces. En effet, une démarche globale de ce genre nécessitera inévitablement la collaboration des gouvernements provinciaux (même dans les réserves indiennes) pour permettre l'accès aux terres et fournir les ressources, les services, l'infrastructure, l'éducation, etc. Avec des dépenses prévues de 85 millions de dollars sur une période de trois ans, les fonds affectés à cette fin sont trop élevés. La participation des provinces et la diminution du nombre des collectivités bénéficiaires pourraient réduire les coûts.

Le fonds devrait s'attacher à venir en aide aux activités économiques autochtones qui ont le plus de chances d'être viables peu importe leur répartition géographique.

Le fonds ne s'occupe pas à l'heure actuelle des activités du secteur primaire (par exemple, agriculture, pêche et exploitation forestière). Il lui serait possible, au moyen des ententes cadres de développement conclues avec les provinces, d'aider les initiatives sectorielles "selon les besoins".

Actuellement, il n'existe aucun mécanisme pour recevoir les remboursements de prêts et les réaffecter à de nouveaux projets ou à de nouvelles initiatives économiques. Il faudrait élaborer une méthode pour "reconstituer" le fonds et pour séparer les remboursements de prêts des recettes générales du gouvernement.

À l'heure actuelle, les critères de financement interdisent le recours à la radiation de dettes comme moyen de lancer certaines entreprises. Parfois, cela pourrait se justifier.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Si l'on veut que les initiatives de développement économique prévalent sur les considérations d'ordre social, il serait plus efficace d'intégrer carrément le PDEA au ministère de l'Expansion industrielle régionale (au lieu de tout simplement lui en confier l'exécution). Il faudrait donc modifier considérablement la façon dont il est mis en oeuvre. Il faudrait donner suite aux engagements pris et aux demandes déjà présentées dans le cadre d'un programme régulier du MEIR et par le truchement des bureaux régionaux du ministère, comme c'est le cas actuellement pour les ententes spéciales ARDA. Par sa structure et son fonctionnement même, le MEIR est en mesure d'étudier les demandes sans que des considérations politiques ou sociales ne l'emportent sur les règles commerciales fondamentales. De plus, le MEIR peut exécuter les programmes et conjuguer son action à celle des provinces en matière de développement économique grâce à divers accords fédéraux-provinciaux déjà en place (par exemple, ententes spéciales ARDA, ententes de développement économique et régional).

Une fois réorganisé, le comité consultatif du PDEA pourrait relever du MEIR pour l'évaluation des grands projets autochtones (c'est-à-dire ceux qui exigent une aide fédérale de plus de 250,000 $). Les comités consultatifs régionaux pourraient s'occuper des propositions de moindre importance en recourant aux mécanismes habituels du MEIR.

Toutes les opérations de prêt du PDEA seraient mieux administrées par la Banque fédérale de développement.

Il faudrait que l'aide aux institutions (par exemple, SIAP et SIAAC) se limite aux entreprises viables; il faudrait mettre fin aux contributions visant à aider les institutions à fournir des services techniques et

consultatifs. Ces besoins pourraient être satisfaits à plus long terme au moyen des profits réalisés par les entreprises recevant une aide et par le truchement de la fiducie dont la création est recommandée dans le chapitre Réserves et Fidéicommis.

Le développement économique des collectivités devrait se faire au moyen d'accords fédéraux-provinciaux (la Loi sur les zones spéciales conviendrait bien à cette fin) et à moins grande échelle.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU MAINC (AINC 402)

OBJECTIF

Aider les bandes indiennes et les collectivités inuit à acquérir une plus grande indépendance économique et à créer une économie viable et des emplois stables.

INTRODUCTION

Au sein du MAINC, le secteur du développement économique a été réorganisé plusieurs fois au cours des dernières années. Le dernier budget principal inclut le développement de l'emploi et le développement des aptitudes au travail sous le chapitre du développement économique. Dans le présent examen général des programmes destinés aux autochtones, ces deux éléments sont traités dans la section portant sur la formation, la création d'emplois et la mobilité afin que l'on puisse les comparer aux programmes d'autres ministères. La présente évaluation se limite aux programmes qui financent des entreprises ou qui aident à en créer.

Par ailleurs, lorsque des programmes permanents font l'objet de réorganisations répétées, la définition de ce qui constitue un programme commence à s'estomper. Aux fins de la présentation, les programmes sont groupés lorsque leurs objectifs sont communs, et divisés lorsqu'ils ne le sont pas. En conséquence, dans la revue du programme ci-jointe, le Fonds de promotion économique des Indiens et des Inuit, les Services consultatifs aux entreprises indiennes et inuit et le Programme d'aide aux entreprises sont groupés sous le titre de Programme de développement des entreprises. Inversement, le groupe des programmes de soutien au développement communautaire a été divisé de la manière suivante : l'aide aux institutions, les services de soutien au développement communautaire et les ressources renouvelables.

DESCRIPTION

Le Programme de développement des entreprises comporte une gamme complète de contributions, de prêts directs et de garanties destinés aux entreprises appartenant aux Indiens inscrits. De plus, le ministère fournit des services

techniques et des services de gestion et de consultation ou les achète à des organismes comme le SACO, des experts-conseils, etc.

Le Fonds de prêts aux Esquimaux permet d'accorder des prêts et des garanties d'emprunt pour aider les entreprises inuit.

Le Programme d'aide aux institutions accorde des fonds aux institutions autochtones qui ont pour objectif d'aider les collectivités indiennes et inuit à participer au développement économique.

Le Programme de prestation de services de soutien au développement communautaire verse à 68 bandes et à 16 conseils de bande de l'Ontario et du Québec des subventions à la planification économique.

Le Programme des ressources renouvelables verse des contributions et offre avis et conseils techniques aux Indiens en vue de l'exploitation des ressources renouvelables.

RESSOURCES

	83/84	84/85
Années-personnes	138	137
Millions $	39.5	34.5

RÉSULTATS

En 1983-1984, environ 250 nouvelles entreprises et 500 entreprises existantes (dont plusieurs ne comptent qu'un propriétaire) ont reçu 673 contributions (14.7 millions de dollars), 315 prêts directs (5.5 millions) et 75 garanties (2.7 millions). Les contributions (15.2 millions) ont permis de venir en aide à 31 organismes de développement économique, d'exploitation des ressources ou de développement communautaire. Le Programme des ressources renouvelables a soutenu 696 projets (2.6 millions), principalement sous forme d'aide à l'acquisition de matériel pour les pêcheurs et les trappeurs.

CONSIDÉRATIONS

Lorsqu'un ministère est responsable de sa clientèle "du berceau à la tombe", les pressions en faveur de l'aide sociale l'emportent sur les préoccupations d'ordre économique. Au cours des sept dernières années, les budgets du MAINC ont augmenté de 113 % tandis que le budget du développement économique n'a augmenté que de 14 % (soit un déclin en termes réels).

Dans le domaine des contributions aux entreprises, il semble bien que les usages des milieux d'affaires ne soient pas respectés. Dans une récente évaluation, on pouvait lire qu'il n'y a aucun critère précis pour l'octroi de ces garanties et contributions aux diverses personnes; celles-ci sont plutôt accordées au cas par cas. Les critères que l'on s'est efforcé d'établir dernièrement incluent encore l'analyse de la rentabilité sur le plan social.

Le programme de prêts est un outil essentiel pour faciliter le développement économique dans les régions où les services bancaires habituels ne sont pas offerts. Toutefois, 2,310 comptes (soit plus de 40 % des comptes actuels) accusent d'importants arrérages.

Le Programme de garanties d'emprunts, créé en 1970 sous forme d'un fonds renouvelable de 30 millions de dollars, est pratiquement épuisé, puisque les engagements courants se chiffrent à 3.1 millions et que 24 millions ont été radiés. Selon les prévisions disponibles, les pertes représentent de 20 à 35 % de l'ensemble des prêts tandis que les créances irrécouvrables ne représentent habituellement que 10 % dans le cas des établissements financiers.

Les organismes indiens de développement économique ont beau passer pour créer des mécanismes qui accroissent l'indépendance économique des Indiens, ils semblent dépendre en permanence de l'aide gouvernementale. Il n'y a apparemment pas de normes de rendement ni de procédures permettant de les amener à l'autonomie financière. La liste des organismes bénéficiaires ne cessera vraisemblablement pas de s'allonger et toute décision visant à arrêter leur financement serait considérée comme arbitraire à moins qu'elle ne soit expliquée avec soin. Il y a peu d'indications que l'on crée ainsi un grand nombre d'entreprises ou d'emplois.

L'octroi de fonds à quatre des plus grands organismes prend fin le 31 mars 1985 et une prolongation sera demandée pour trois d'entre eux.

Ni l'objectif du Programme des ressources renouvelables, ni les projets qu'il soutient ne sont fondés sur des critères de viabilité.

SOLUTIONS POSSIBLES

Les programmes de prêts et les services consultatifs pourraient être transférés à la Banque fédérale de développement (BFD) afin de tirer parti de ses connaissances dans ces domaines, de sa plus grande objectivité et de l'excédent de ressources dont elle dispose actuellement en raison de la faible demande de prêts. Il faudrait accroître la capacité de la BFD de traiter les demandes présentées par des gens des collectivités rurales et éloignées. Si cela était fait, les services financiers et techniques offerts aux Métis et aux Indiens non inscrits seraient aussi améliorés.

Les autres services pourraient être confiés à un ministère à vocation économique et fournis à tous les autochtones, ou encore le programme de développement économique du MAINC pourrait être étendu à tous les autochtones.

Dans le cas des organismes qui désirent conclure de nouveaux accords de financement pour l'exercice 1984-1985, les accords en vigueur pourraient être prolongés de deux ans. Il faudrait indiquer clairement que tout nouveau financement sera accordé à un rythme décroissant et seulement si l'organisme a mis en place un plan pratique pour parvenir à l'autonomie financière dans une période de trois à cinq ans. Ceux qui fournissent des services économiques pourraient atteindre cet objectif en faisant preuve d'un bon sens des affaires. Quant aux organismes quasi gouvernementaux, les bandes pourraient leur acheter les services au moyen de leur "financement global"; cette façon de procéder aurait pour effet de rendre ces organismes responsables envers ceux qu'ils doivent servir et de laisser à la bande le soin de déterminer s'ils parviennent à optimiser les ressources qui leur sont confiées.

Il pourrait être nécessaire de continuer l'aide au développement économique dans le secteur des ressources renouvelables, mais cette aide devrait se distinguer du

développement économique proprement dit. Ce type d'aide pourrait être combiné aux activités du secteur primaire qui sont financées en vertu du Programme des ententes spéciales ARDA et être offert à tous les autochtones.

CONCLUSIONS

Le MAINC offre une gamme complète de services de développement économique qui sont destinés uniquement aux Indiens inscrits.

Même si les services de développement économique offerts aux autochtones peuvent demander plus d'attention, de ressources et de sensibilité, ils devraient aussi faire preuve de rigueur et viser la viabilité économique. Lorsqu'un ministère est responsable de sa clientèle de la naissance à la mort, les pressions en faveur de l'aide sociale sont plus fortes que les pressions d'ordre économique. En conséquence, le processus décisionnel ne se plie pas aux règles qui devraient présider à l'exécution de solides programmes économiques.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Grouper les contributions visant le développement d'entreprises viables en un seul programme destiné à tous les autochtones et en confier l'application aux bureaux régionaux du MEIR.

Transférer les services de prêts et de garanties d'emprunt à la BFD.

Établir des procédures conçues pour garantir que les organismes deviennent autonomes sur le plan financier, faute de quoi ils doivent cesser leurs activités.

DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES (AINC 41, 42 ET 90)*

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les Indiens et les Inuit, leurs bandes, leurs collectivités et leurs organisations à participer, à titre d'entrepreneurs, à la mise en valeur de leur potentiel commercial et industriel et de leurs ressources naturelles ainsi qu'aux bénéfices qui s'en dégagent.

RÉSULTATS ATTENDUS

Augmenter le nombre d'entreprises possédées et administrées par les Indiens et les Inuit. Augmenter les revenus ainsi que le nombre d'emplois. Améliorer les compétences en gestion.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs (seulement 5 % de l'activité)

---

*(Fonds de promotion économique des Indiens et des Inuit, Aide aux entreprises et Services consultatifs).

CONTRAINTES

Le ministère signale un manque de ressources et d'années-personnes.

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	17.4	13.9	13.2	13.2	13.2
Années-personnes	107	106	107	107	107

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits		X		
Autres résultats			X	
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important	X			
Contraintes administratives			X	

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions					
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	100 %
Gouvernement provincial	
Autre	

ANALYSE

Ce programme accorde une aide aux entreprises sous forme de contributions, de prêts directs, de garanties d'emprunt et de services consultatifs fournis soit par le personnel du ministère, soit par des spécialistes dont on retient les services.

En 1983-1984, 643 offres de contribution représentant 14.7 millions de dollars, 315 prêts directs d'une valeur de 5.5 millions et 75 garanties d'emprunt totalisant 2.7 millions ont contribué à la création d'environ 250 entreprises et au maintien en activité ou à l'expansion de 500 entreprises. Chaque année, quelque 1,500 projets bénéficient de conseils techniques. Le programme permet,

estime-t-on, de créer l'équivalent de 600 années-personnes et d'en maintenir 1,150 autres.

Le programme de prêts directs, qui revêt la forme d'un fonds renouvelable de 70 millions de dollars, a connu quelques problèmes au cours des ans. Sur les 5,000 comptes actuels, 2,310 accusent d'importants arrérages. On a entrepris un examen approfondi du programme de prêts et on a mis en place des procédures améliorées d'examen et d'évaluation ainsi qu'un service d'inspection. Les 2,310 prêts sont en cours d'examen : 1,373 comptes sont à divers stades de radiation et les 937 autres sont en train d'être régularisés afin de permettre aux projets de se poursuivre selon des calendriers révisés de remboursement. À l'heure actuelle, sur les 70 millions de dollars du fonds, 25.8 pourraient être prêtés.

Le fonds renouvelable de 30 millions de dollars du programme de garanties d'emprunt créé en 1970 est maintenant pratiquement épuisé par suite de pertes de 24 millions et d'engagements de 3.1 millions. Depuis sa mise en oeuvre, on estime que les banques ont prêté entre 75 et 125 millions de dollars dans le cadre de ce programme. Les pertes représentent donc entre 20 et 35 % de l'accivité totale générée. On envisage actuellement de demander 35 millions de dollars pour regarnir la caisse et 15 autres millions de dollars pour un programme de cautionnement.

Si la contribution moyenne est faible (22,861 $), c'est que le programme a actuellement pour stratégie de se concentrer sur de petits projets et sur des entreprises individuelles. On ne dispose d'aucune information ou évaluation pour juger de l'effet de ces contributions. Le ministère estime que les limites imposées au budget des contributions font que seulement 25 % des besoins sont satisfaits. Rien n'indique que les réserves offrent des débouchés économiques suffisants ou qu'elles ont les compétences nécessaires dans le domaine de la gestion d'entreprises pour justifier le maintien de ce rythme.

FONDS DE PRÊTS AUX ESQUIMAUX (AINC NOUVEAU)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Améliorer la situation économique et sociale des Inuit en encourageant et en facilitant le développement planifié d'entreprises contrôlées par les Inuit.

RÉSULTATS ATTENDUS

Le développement d'entreprises inuit viables et financièrement autonomes et la création d'emplois et d'occasions d'investissements au niveau local.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[ ] Indiens inscrits [X] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[ ] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

CONTRAINTES

Le prêt maximal dans les Territoires du Nord-Ouest est de 100,000 $. Au Québec, il est de 50,000 $. Il faut l'approbation du Conseil du Trésor pour les emprunts dépassant au total 250,000 $.

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	7.0	0	0	0	0
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien; le commissaire du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions					
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)	7.072*				

* Part des T.N.-O. : 4.922 millions $;
part du MAINC : 2.150 millions $.

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	X
Gouvernement provincial	
Autre	Gouvernement des T.N.-O.

ANALYSE

Le Fonds de prêts aux Esquimaux comble un vide dans les collectivités inuit où les services de crédit courants ne sont pas offerts.

Les projets doivent être viables et doivent pouvoir, sur la foi de prévisions détaillées, rembourser le capital

et les intérêts selon un calendrier de remboursement préétabli.

Le fonds est de type "renouvelable", ce qui assure sa permanence.

Le fonds fournit des services aux Inuit dans deux secteurs distincts, à savoir les Territoires du Nord-Ouest et la région arctique du Québec. Il faut que les capitaux propres ou les intérêts des Inuit dans une demande ou un projet correspondent à 75 % de la valeur totale de la propriété ou de la participation.

Les prêts du Fonds ne doivent pas servir à la consolidation de dettes, à des activités sans but lucratif, à l'aménagement de logements ou à l'achat de biens à usage personnel.

AIDE AUX INSTITUTIONS (AINC 304, 94, 95 ET 11)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE 1 (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Favoriser le développement économique par le recours aux organismes économiques administrées par les Indiens.

RÉSULTATS ATTENDUS

Permettre à 23 nouveaux organismes de s'établir et continuer à aider les 31 organismes en place.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

CONTRAINTES

Le financement des programmes suivants prend fin le 31 mars 1985 :

Saskatchewan Indian Agriculture Programm (SIAP)
Manitoba Indian Agricultural Program (MIAP)
Société des pêches des autochtones du Nord (SPAN)
Société indienne d'art et d'artisanat du Canada (SIAAC)

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	12.2	17.7	14.3	14.3	14.3
Années-personnes	17.0	19.0	19.0	19.0	19.0

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable			X	
Objectif mesurable			X	
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits		X		
Autres résultats		X		
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important	X			
Contraintes administratives	X			

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	12.3	17.0	15.0	15.0	14.0
Subventions et contributions	15.2	16.9	13.9	13.9	13.9
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
F & E	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Immobilisations					
Prêts (montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	95 %
Ministère	5 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Ce programme englobe des activités qui ont pour objet d'accroître la capacité des collectivités indiennes et inuit à participer au développement économique.

Une partie du programme est axée sur le secteur agricole. Des organismes ont été mis sur pied afin d'aider les Indiens à développer des exploitations agricoles en leur fournissant les services d'agronomes, en leur versant des subventions et des prêts et en assurant leur formation. Le Saskatchewan Indian Agricultural Program (SIAP) est l'un de ces organismes. Il fonctionne en application d'un accord

quinquennal qui a pris fin le 3 mars 1985. Voici le résumé d'une évaluation du programme effectuée en juillet 1982 :

- Budget total de 11.2 millions de dollars.
- Administré par un comité composé de représentants des Indiens et du gouvernement.
- Personnel formé d'employés du ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan affectés à l'expansion de l'agriculture.
- Jusqu'en avril 1982, le programme a aidé 464 agriculteurs indiens à accroître leur revenu. La plupart des exploitations sont petites et beaucoup moins productives que celles des non-Indiens.
- L'expansion et la productivité sont limitées en raison de l'imprécision du régime foncier.
- L'évaluation indique que le programme n'atteint pas ses objectifs.

Un programme semblable existe au Manitoba (Manitoba Indian Agricultural Program (MIAP)). Voici le résumé d'une évaluation effectuée en 1983 :

- Budget total de 13.5 millions de dollars.
- Administré par un comité composé d'agriculteurs indiens et de représentants du gouvernement.
- Environ 30 % des exploitations sont viables.
- L'évaluation (avril 1983) indique qu'il faut beaucoup de temps afin d'acquérir les compétences techniques et administratives nécessaires pour rentabiliser une exploitation.
- Environ 7,000 acres de terres en culture et 9,000 acres de prés et de pâturages ont été aménagés grâce au programme.
- Le MIAP a approuvé plus de 450 prêts et le remboursement d'environ la moitié d'entre eux est en retard.

Des organismes agricoles fonctionnent en Alberta et en Colombie-Britannique depuis 1979. Elles reçoivent une aide financière dans le cadre de ce programme.

Les artisans autochtones reçoivent de la SIAAC 3.4 millions de dollars, versés à 13 associations d'artistes et d'artisans. Les points de vente ont augmenté leur chiffre d'affaires et les artisans fournisseurs sont de plus en plus nombreux. Environ le tiers des points de vente sont économiquement viables. Le programme a pris fin le 31 mars 1985.

Plusieurs organisations ont été créées pour établir des stratégies applicables aux programmes économiques et, dans certains cas, pour investir dans des entreprises afin de faire en sorte qu'un plus grand nombre d'autochtones participent directement à la prestation de services locaux par le truchement de petites entreprises.

Certaines sociétés de développement créées grâce au programme ont investi dans des entreprises d'exploitation des ressources.

Les évaluations indiquent que les projets sectoriels et les sociétés de développement économique ont connu des problèmes de démarrage et de fonctionnement. Une fois réglés les problèmes de démarrage, il a été possible de réaliser avec succès plusieurs projets.

Les deux tiers des éléments de ce programme (SIAP, MIAP, SPAN, SIAAC) sont visés par des autorisations distinctes du Conseil du Trésor qui ont pris fin le 31 mars 1985.

Les objectifs des autres composantes du programme sont très larges et il y a très peu de preuves concrètes qu'elles permettent de créer un grand nombre d'entreprises ou d'emplois.

Ces programmes ne semblent pas comporter un examen du rendement.

PRESTATION DE SERVICES DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (AINC 305)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Sous-programme du MAINC 304 (Aide aux institutions).

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	☐	☐	☒	☐
Objectif mesurable	☐	☐	☒	☐
Obtention des résultats attendus	☐	☐	☒	☐
Besoins satisfaits	☐	☐	☒	☐
Autres résultats	☐	☒	☐	☐
Autres méthodes d'obtention des résultats	☒	☐	☐	☐
Double emploi/ chevauchement important	☒	☐	☐	☐
Contraintes administratives	☐	☒	☐	☐

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions					
Dépenses de fonctionnement					
Traitements		0.9	0.9		
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	100 %
Ministère	
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Ce programme fournit les fonds nécessaires pour rémunérer les employés de 36 bandes de l'Ontario et les représentants de 16 conseils de bande et de 32 bandes du Québec qui travaillent tous dans le domaine de la planification économique.

RESSOURCES RENOUVELABLES (AINC NOUVEAU)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Fournir des contributions et des conseils techniques aux autochtones pour qu'ils puissent créer ou exploiter des entreprises dans les secteurs de la pêche, de la trappe, du riz sauvage, de l'exploitation forestière, de la mariculture, du tourisme et des services de pourvoyeur.

RÉSULTATS ATTENDUS

Accroître l'utilisation que font les Indiens des ressources des réserves ou des régions adjacentes.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

CONTRAINTES

Le ministère signale un manque de ressources financières et humaines.

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Années-personnes	14	12	12	12	12

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable		X		
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits			X	
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives			X	

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	14	12			
Subventions et contributions	1,855	1,908			
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	731	403			
F & E	31	125			
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	100 %
Gouvernement provincial	
Autres	

ANALYSE

Il s'agit d'une activité modeste permettant de poursuivre des objectifs liés à la gestion organique. Il faut cependant signaler qu'une somme supplémentaire de 10 millions de dollars est affectée à l'exploitation des ressources dans le cadre de l'Aide aux institutions.

Ni l'objectif du programme, ni la sélection des projets ne s'appuient sur des critères de viabilité. Pour la pêche et la trappe, l'aide consiste principalement à fournir des filets, des pièges et du matériel connexe. Dans le secteur forestier, quelques petites exploitations forestières, entreprises de bois de chauffage et scieries reçoivent une

aide; le reboisement et la protection contre les feux de forêt sont coordonnés au moyen de programmes d'emploi tels que RELAIS, Canada au travail et Environnement 2000.

Le programme ne dispose pas de ressources abondantes, comme en témoigne d'ailleurs la valeur moyenne des projets (3,735 $). Afin peut-être de tenir compte de ces maigres ressources, le programme est appliqué presque exclusivement en Alberta, en Ontario et au Québec, où l'on n'offre pas une aide semblable dans le cadre du Programme des ententes spéciales ARDA. Selon le MAINC, le manque de fonds et d'années-personnes fait problème, mais rien n'indique clairement que le manque de fonds a nui à la réalisation de projets viables de mise en valeur des ressources.

Le genre d'aide permet aux bénéficiaires de conserver un mode de vie traditionnel et de continuer à tirer un revenu "en nature" de la terre. Il faut toutefois veiller à ne pas créer chez eux une dépendance.

Si l'on décide de continuer à exécuter ce programme, il faudrait le combiner à l'aide aux activités primaires offerte en vertu du programme des ententes spéciales ARDA et l'offrir à tous les autochtones.

Quant aux projets viables de mise en valeur des ressources renouvelables, ils devraient recevoir une aide des programmes de développement des entreprises dont les critères de viabilité sont mieux définis.

Examen par secteur

FORMATION ET CRÉATION D'EMPLOIS À COURT TERME

LISTE DES PROGRAMMES

Cette catégorie comprend seize programmes, propres aux autochtones ou fournissant à ces derniers des services importants, dont on peut tirer des estimations de dépenses. En tout, ces programmes prévoient pour 1984-1985 des dépenses de 163.8 millions de dollars à l'intention des autochtones, et l'affectation de 199 années-personnes[1]. Les autorisations afférentes se trouvent dans la Loi nationale sur la formation et différentes lois de crédits.

Programmes de développement des aptitudes au travail des Indiens et des Inuit. Ces programmes de formation du MAINC, réservés exclusivement aux Indiens inscrits et aux Inuit, portent sur la formation professionnelle spécialisée, la formation en cours d'emploi et l'aide à la mobilité (9.8 millions de dollars, 18 années-personnes).

Programme de création d'emplois pour les Indiens et les Inuit. Ce programme de création d'emplois du MAINC est exclusivement réservé aux Indiens inscrits et aux Inuit; il subventionne des projets de création d'emplois à long terme de même que des projets de création d'emplois à court terme souvent reliés à des projets d'immobilisations. Ce programme combine des fonds du MAINC à des fonds de la CEIC transférés des programmes Compagnie de travailleurs et Été Canada (28.4 millions de dollars, 29 années-personnes).

---

1. Pour faciliter la comparaison avec l'analyse préparée par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois, nous avons légèrement modifié la présentation des programmes de cette catégorie. Ainsi, nous avons indiqué, sous le titre du programme, si l'évaluation provenait de ce Groupe d'étude, et nous avons ajouté, après l'analyse, les dépenses engagées pour les autochtones et des observations relatives à ces derniers. Dans bien des cas, ces dépenses sont fondées sur les prévisions concernant le contenu autochtone des programmes, prévisions faites par la CEIC pour 1983-1984 et modifiées au prorata pour obtenir les dépenses de 1984-1985.

Formation et emplois dans le Nord. Ce programme du MAINC, géré par les Affaires du Nord, est un programme de formation en cours d'emploi destiné aux autochtones du Nord (1.0 million de dollars et huit années-personnes).

Programme Extension. Ce programme de la CEIC vise à améliorer les services offerts à des groupes cibles par les Centres d'emploi du Canada en ayant recours aux travailleurs sur place (dépenses pour les services aux autochtones évaluées à 5.6 millions de dollars et 8.5 années-personnes au prorata).

Option formation jeunesse. Ce programme de la CEIC, créé en décembre 1984, combine la formation théorique et la formation en cours d'emploi pour permettre d'acquérir des compétences professionnelles spécialisées; il s'adresse aux jeunes de 17 à 21 ans et vise à recruter 4 % d'autochtones (dépenses de 0.4 million de dollars et 1.8 année-personne au prorata).

Programme des stagiaires autochtones. Ce programme de la CEIC fournit des emplois d'été aux étudiants autochtones dans les bureaux de la CEIC (2.3 millions de dollars et aucune année-personne).

Programme national de formation en établissement. Ce programme de la CEIC fournit une formation professionnelle spécialisée (dépenses pour les autochtones évaluées à 45 millions de dollars et 22.4 années-personnes au prorata).

Programme national de formation dans l'industrie. Ce programme de la CEIC offre une formation en cours d'emploi dans l'industrie en général et une formation dans certains domaines où il y a une pénurie de main-d'oeuvre. Les taux de remboursement aux employeurs sont plus élevés pour les groupes spéciaux que pour le reste de la population (dépenses pour les autochtones évaluées à 15.1 millions de dollars et 7 années-personnes au prorata).

Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. Ce programme de la CEIC, qui a maintenant pris fin, supportait les frais d'immobilisations et d'élaboration de cours, en vue d'accroître la capacité de formation professionelle de certains établissements dans des secteurs professionnels précis, ou encore d'aider des adultes ayant des besoins particuliers (dépenses pour les autochtones évaluées à 16.3 millions de dollars et aucune année-personne).

Accès-carrière. Ce programme d'emploi de la CEIC fournit des subventions salariales aux employeurs pour l'embauche de personnes ayant beaucoup de difficultés à trouver du travail (dépenses pour les autochtones évaluées à 10.5 millions de dollars et 19 années-personnes au prorata).

Options Nord. Ce programme d'emploi de la CEIC, qui vise les Territoires du Nord-Ouest seulement, offre aux personnes qui essaient de s'adapter au marché du travail des services spéciaux de counselling personnel et familial, de sensibilisation à l'alcoolisme et à la toxicomanie, et d'orientation industrielle (dépenses prévues pour 1984-1985 de 0.6 million de dollars et 1 année-personne).

Programme d'action positive. Ce programme d'emploi de la CEIC incite à l'adoption de mesures d'action positive dans les secteurs public et privé, par l'information, la formation et les conseils techniques (dépenses attribuées à la composante autochtone de 0.5 million de dollars et 9.7 années-personnes).

Programme de croissance locale d'emploi (CLE). Ce programme d'emploi de la CEIC verse des contributions à des entreprises privées pour qu'elles créent des emplois dans des secteurs où le taux de chômage est habituellement élevé (dépenses pour les projets autochtones évaluées à 20 millions de dollars et 37 années-personnes au prorata). Note : fait l'objet d'un examen plus approfondi par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois.

Canada au travail. Ce programme d'emploi de la CEIC verse des fonds pour des projets de travail à court terme visant à atténuer le chômage cyclique (dépenses pour les projets autochtones évaluées à 2.7 millions de dollars et 6.5 années-personnes au prorata).

Programme des carrières du Grand Nord. Ce programme de la Commission de la Fonction publique offre aux autochtones du Nord des stages de formation et de perfectionnement professionnel dans la fonction publique (2.8 millions de dollars et 16 années-personnes).

Programme national de perfectionnement des autochtones. Ce programme de la Commission de la Fonction publique vise à améliorer le degré de représentation des autochtones aux niveaux intermédiaires et supérieurs de la fonction publique (2.8 millions de dollars et 10 années-personnes).

HISTORIQUE

La CEIC a pour mandat d'offrir des programmes de formation et de création d'emplois. Elle a tenu à ce mandat, mais elle a également insisté pour utiliser des programmes nationaux universels. Depuis la fin des années 1960, après que les autres parties intéressées ont reconnu que l'approche de la CEIC n'était pas efficace dans certaines régions ou pour certains groupes clients, d'autres mécanismes ont été ajoutés à la programmation.

Des ententes globales, à commencer par l'entente Canada-Manitoba sur la Caisse de développement économique et rural (CDER) ont permis de déterminer qu'une bonne formation est nécessaire au développement économique et à l'adaptation de la main-d'oeuvre. Les projets de formation et d'expérience professionnelle et les projets de création d'emplois conçus aux termes de cette entente ont connu une réussite relative. Cependant, leur efficacité était limitée lorsqu'ils dépendaient de programmes de la CEIC dont la prestation n'était pas assez souple pour permettre ces initiatives. Dans les ententes globales conclues par la suite, les aspects éducatifs de la formation ont été confiés aux provinces et on a essayé, sans beaucoup de succès, de coordonner les programmes de la CEIC en les incluant dans les ententes.

Le second outil auquel on a eu recours en 1968 afin d'assouplir l'application des programmes de la CEIC fut le "Programme d'aide financière relativement à la formation, à la mobilité et à la réinstallation des Indiens et des Esquimaux résidant au Canada" mis en oeuvre par le MAINC. Ces services ont été autorisés en tant que services complémentaires et supplémentaires visant à répondre aux besoins particuliers des adultes indiens et inuit. Le MAINC a modifié sa façon de répondre aux besoins en matière de formation des Indiens et des Inuit par une série d'ententes ultérieures conclues chaque fois que les politiques nationales de la CEIC ont été changées. Aujourd'hui, les efforts "spéciaux" du MAINC représentent 23.3 % des dépenses totales effectuées dans cette catégorie de services.

Au milieu des années 1970, la CEIC a commencé à introduire dans ses programmes nationaux le concept de "cible" et les autochtones ont été désignés comme groupe cible dans presque tous les programmes qui ont suivi ce type d'orientation. Le concept de cible suppose qu'on réserve en quelque sorte une partie prédéterminée d'un programme pour

un groupe donné, et non qu'on modifie le programme pour le rendre plus accessible à ce groupe.

Dans le domaine de l'emploi, la CEIC a tout d'abord mis sur pied, vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, des programmes de création d'emplois à court terme en vue de lutter contre le chômage cyclique. Ces programmes se sont poursuivis sous plusieurs noms (PIL, RELAIS, Canada au travail) et avec de légères modifications jusqu'à aujourd'hui. Pour trouver une solution au problème de la création d'emplois à long terme, on a adopté le principe des stratégies d'emplois communautaires dans le cadre d'un certain nombre de programmes, et en particulier le PACLE à la fin des années 1970 et au début des années 1980, et, aujourd'hui, le CLE.

OBSERVATIONS

La participation des autochtones à l'économie canadienne est de loin inférieure à celle de la population en général. La proportion de gens en âge de travailler qui ont un emploi n'est que de 25 % chez les Indiens (aussi peu que 10 % en Saskatchewan) alors qu'elle est de 57 % dans l'ensemble du pays. Cette situation est généralement attribuable à la rareté des emplois dans les localités autochtones. La migration vers les villes n'est pas une solution : les autochtones ont de la difficulté à trouver du travail, entre autres choses parce qu'ils n'ont pas les compétences ou la formation voulues.

Les programmes de formation et d'emploi sont donc essentiels à l'autonomie et au mieux-être économique des autochtones.

Des 16 programmes de formation et de création d'emplois, cinq seulement (représentant 5.8 % des dépenses) ont été conçus spécifiquement pour les autochtones ou pour une région dans laquelle ils sont majoritaires. Les programmes pour lesquels les autochtones constituent un groupe cible, mais qui n'ont pas été conçus pour répondre spécifiquement à leurs besoins, sont au nombre de cinq et représentent 33 % des dépenses. Les six autres programmes sont des programmes généraux dont on sait que les autochtones sont des utilisateurs importants et pour lesquels la CEIC a fourni des estimations de dépenses au Groupe d'étude. Soulignons que ces programmes absorbent 61 % des dépenses de formation et de création d'emplois consacrées aux autochtones.

Des programmes de cette catégorie, 73.3 % sont assurés par la CEIC, 23.3 % par le MAINC et les autres 3.4 % par la Commission de la Fonction publique.

Nombreux sont les autochtones qui ont recours aux grands programmes de la CEIC. Par exemple, celle-ci a engagé, pour des autochtones, des dépenses de 45 millions de dollars (5 %) au titre de la formation en établissement et des dépenses de 15.1 millions de dollars (9.8 %) au titre de la formation dans l'industrie. À cette somme viennent s'ajouter les 9 millions de dollars fournis par le MAINC pour des programmes de formation qui sont foncièrement identiques, mais dont les critères d'admissibilité sont plus souples.

En 1982-1983, la CEIC avait plus de 7,300 stagiaires indiens et inuit en formation dans des établissements. On ne dispose pas de chiffres sur le nombre de personnes qui ont présenté une demande, et donc sur le nombre de candidatures refusées, mais on sait que 4,321 Indiens et Inuit ont bénéficié du programme complémentaire du MAINC. Les motifs de rejet des candidatures sont les suivants :

a. le degré de recyclage requis est plus élevé que ce que permettent les critères de la CEIC; et

b. les cours demandés ne sont pas une priorité de la CEIC.

L'existence des programmes du MAINC visant à combler les lacunes susmentionnées et les récentes propositions concernant la création d'un groupe d'orientation interministériel sur la formation des autochtones démontrent clairement que les programmes de la CEIC ne sont pas assez souples pour répondre à l'ensemble des besoins des autochtones. Quoique les programmes nationaux puissent être utilisés par un grand nombre d'autochtones, on ne sait pas exactement combien s'en voient refuser l'accès et combien ne parviennent pas à terminer leur formation.

La CEIC a récemment procédé à des rajustements pour résoudre certains de ces problèmes. La plupart de ces rajustements comportent la redéfinition des objectifs à l'aide des mécanismes de prestation actuels. Dans certains cas, les critères ont été modifiés pour encourager davantage les autochtones à participer (par exemple, dans le cas du Programme de formation dans l'industrie, jusqu'à 100 % des allocations du stagiaire peuvent être payées, chose bizarre, lorsque la formation est assurée par un organisme

autochtone). L'extension des subventions salariales pour la formation à des postes ne relevant pas du secteur public fédéral dans des zones cibles, telles les zones de sous-emploi visées par l'Entente Canada-Saskatchewan sur les terres septentrionales, semble constituer un rajustement plus sensé des critères.

Malheureusement, à ces rajustements s'ajoutent d'autres changements de critères, selon lesquels la plupart des ressources sont orientées vers les professions où il y a une forte demande. Ceci s'inscrit bien dans le grand courant de l'économie, mais rend les programmes nationaux encore plus insensibles à la situation particulière de certaines régions ou de certains groupes clients.

Les services supplémentaires du MAINC sont suffisamment souples pour aider les Indiens et les Inuit à avoir accès à des programmes de formation qui leur auraient autrement été interdits. Cette approche pose deux problèmes. Premièrement, il est possible que, en voulant rendre les programmes plus accessibles, le MAINC ne veille pas d'assez près à ce que la formation offerte débouche sur de véritables emplois; ainsi, le MAINC considère que la CEIC est inflexible parce qu'elle refuse de fournir une formation à des gens qui ne peuvent se déplacer pour la recevoir ou travailler après leur stage. Deuxièmement, les initiatives du MAINC ne s'adressent qu'aux Indiens inscrits et aux Inuit et ne tiennent pas compte des besoins des Métis et des Indiens non inscrits.

Deux programmes du MAINC recoupent les programmes de la Commission de la Fonction publique (CFP). Le Programme des carrières du Grand Nord, de la CFP, est un programme bien structuré qui existe depuis longtemps et qui vise à encourager la formation en cours d'emploi pour tous les autochtones, à tous les niveaux de la fonction publique, au nord du 60^{e} parallèle. Or, le Programme des Affaires du Nord offre un programme semblable de formation en cours d'emploi dans la fonction publique et dans le secteur privé; la partie "privée" du programme (30 %) fait double emploi avec le Programme de formation dans l'industrie de la CEIC, mais offre de meilleurs services en ce qui a trait au placement, au counselling, à la conception des cours, etc.

Le Programme national de perfectionnement des autochtones, de la CFP, vise à faire augmenter le nombre d'autochtones dans des postes de gestion ou d'accès à la gestion. Le MAINC, en utilisant ses fonds de formation en

cours d'emploi, favorise la participation d'un plus grand nombre d'Indiens et d'Inuit à tous les échelons de la fonction publique. Le programme du MAINC n'est pas offert aux Métis et aux Indiens non inscrits.

CONSTATATIONS

Les nombreux programmes de formation et de création d'emplois n'ont pas contribué à réduire de façon sensible le chômage chez les autochtones.

Dans de nombreuses localités autochtones, les programmes de formation et les projets ponctuels de création d'emplois sont devenus partie intégrante de l'économie. Or, les allocations de formation ou de création d'emplois sont si élevées qu'elles peuvent ruiner la plupart des initiatives économiques légitimes.

La formation pour la formation, sans espoir de débouchés, semble être devenue la règle. Les programmes d'emploi conçus à l'échelle nationale pour lutter contre le chômage cyclique et de courte durée nuisent au développement économique s'ils sont appliqués dans des localités où le chômage est structurel plutôt que cyclique.

Il en résulte une économie artificielle fondée sur les subventions de l'État, une économie où les participants ont de plus en plus de difficultés à distinguer entre les emplois productifs et les emplois non productifs.

Les programmes nationaux de la CEIC ne sont pas assez souples pour répondre aux besoins des autochtones à l'échelle locale ou régionale. La participation du MAINC à des programmes de formation et de création d'emplois vise à pallier à cette lacune, ainsi qu'à fournir certains services spéciaux dont les autochtones ont un besoin pressant.

Le Programme des stagiaires autochtones est le seul programme de la CEIC qui s'adresse spécifiquement aux autochtones. De même, le Groupe d'étude n'a relevé que deux programmes conçus pour répondre aux besoins d'une région particulière.

Le Programme de formation et d'emplois des Affaires du Nord (plus exactement : sa composante relative à la fonction publique fédérale) recoupe le Programme des carrières du Grand Nord de la Commission de la Fonction publique. La formation des fonctionnaires fédéraux devrait être la

responsabilité de la CFP. La possibilité d'élargir le Programme des carrières du Grand Nord à l'ensemble de la fonction publique devrait être examinée. Il faudrait voir si les mêmes méthodes peuvent être appliquées au secteur privé.

À l'heure actuelle, les programmes de formation et de création d'emplois de la CEIC destinés aux autochtones sont essentiellement des programmes nationaux conçus pour tous les Canadiens. Dans de rares cas, les critères d'admissibilité sont modifiés pour être plus conformes à la situation des autochtones, mais les composantes du programme ne sont pas adaptées aux besoins des autochtones. Il est clair que la méthode actuelle de "replâtrage" des programmes nationaux pour les adapter aux autochtones ne marche pas.

Les recoupements entre les programmes de la CEIC et ceux du MAINC créent une situation confuse pour les clients. Théoriquement, le programme de formation du MAINC doit être utilisé en dernier recours. Par conséquent, c'est à la CEIC que les demandes parviennent en premier lieu. Ceux ou celles qui ne sont pas admissibles aux programmes de la CEIC s'adressent alors au MAINC.

La façon dont le MAINC administre la formation destinée aux Indiens s'explique par l'absence :

- d'un contexte général de planification pour le marché du travail, et

- d'un accès au marché du travail avec toute la mobilité voulue pour les Indiens formés ou employés dans le cadre des programmes du MAINC.

Il existe un certain nombre de solutions pour réduire les chevauchements entre le MAINC et la CEIC :

1. faire administrer par le MAINC tous les programmes destinés aux Indiens inscrits et laisser les provinces et la CEIC s'occuper des Métis et des Indiens non inscrits (ce qui ferait du MAINC une sorte de ghetto pour Indiens et créerait deux types de service, un pour les Indiens et un autre pour les Métis);

2. ne rien prévoir de particulier pour les autochtones dans les programmes de formation fédéraux (s'il existe des programmes spéciaux au MAINC, c'est que celui-ci et la CEIC reconnaissent

qu'il est très difficile de rendre les programmes nationaux de la CEIC conformes aux besoins des autochtones); ou

3. faire en sorte que tous les programmes soient administrés par la CEIC, après avoir été améliorés et adaptés aux besoins des autochtones.

Dans le cas des programmes d'emploi, l'arrangement entre le MAINC et la CEIC a certains avantages. Premièrement, il y a moins de confusion puisque les fonds de la CEIC sont transférés au MAINC, qui les administre. Deuxièmement, le MAINC, en raison des autres rôles qu'il joue dans le développement communautaire, est mieux placé pour veiller à ce que les fonds soient convenablement dépensés (même dans le cas des programmes de création d'emplois à court terme).

Pour améliorer l'efficacité des programmes, il faut prendre deux mesures : 1) consacrer les ressources financières et humaines allouées actuellement aux programmes nationaux à des programmes reformulés pour répondre spécifiquement aux besoins des autochtones et des régions; 2) élaborer des mécanismes d'application plus simples et mieux adaptés, qui permettront de décentraliser davantage les décisions.

Pour parvenir à ce but, et compte tenu du fait que les bureaux régionaux de la CEIC peuvent difficilement concevoir et mettre en oeuvre des programmes "sur mesure", on peut envisager deux solutions : 1) augmenter considérablement les ressources de la CEIC dans les régions; ou 2) conclure des ententes fédérales-provinciales qui mettraient à profit la compétence des provinces en matière d'éducation et de prestation de programmes et celle de la CEIC pour l'ensemble du marché du travail.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'adopter les mesures suivantes :

Les fonds destinés aux programmes nationaux de la CEIC devraient être réduits et les économies ainsi faites utilisées pour financer les programmes conçus pour répondre spécifiquement aux besoins des régions et des autochtones.

Pour réaliser cet objectif, la conception des programmes et les décisions à la CEIC devraient être décentralisées.

À long terme, le MAINC devrait transférer ses programmes de formation professionnelle, de formation en cours d'emploi dans le secteur privé et de mobilité à la CEIC, qui deviendrait ainsi le principal organisme fédéral responsable des programmes de formation. À court terme cependant, et tant que la CEIC n'aura pas démontré qu'elle peut élaborer des programmes adaptés aux besoins des clients vivant à l'extérieur des réserves, ces programmes devraient continuer à relever du MAINC.

L'accent devrait être mis davantage, dans les programmes d'emploi, sur les emplois à long terme.

Pour réaliser cet objectif, la formation devrait, s'il y a lieu, faire partie intégrante de ces programmes, qui seraient exécutés dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux, de sorte que leur financement serait assuré sur une plus longue période et qu'on tirerait parti des compétences des provinces dans ces domaines.

Le MAINC devrait conserver un petit programme d'emploi, qui serait intégré dans les ententes fédérales-provinciales prévues au paragraphe précédent, pour garantir un financement sur une plus longue période; ce programme pourrait être appliqué aux projets de développement communautaire dans les réserves.

Les composantes du programme de formation des Affaires du Nord relatives à la fonction publique, la partie du Programme général de formation dans l'industrie relative au secteur public (appliquée dans le cadre du Programme de développement des aptitudes au travail des Indiens et des Inuit du MAINC) et les deux programmes de la CFP devraient être réunis en un seul programme administré par la CFP, et un nouveau programme d'application plus générale (aux échelons supérieurs comme aux échelons inférieurs) devrait être envisagé.

PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DES APTITUDES AU TRAVAIL DES INDIENS ET DES INUIT (AINC 54, 55, 56 et 57)

OBJECTIF

Les programmes de développement des aptitudes au travail des autochtones comprennent les trois grandes composantes suivantes :

1. formation professionnelle spécialisée - offrir aux indiens et inuit adultes la formation générale ou professionnelle dont ils ont besoin, ou les aider financièrement à cette fin;

2. formation en cours d'emploi - aider les travailleurs indiens et inuit à se spécialiser ou à acquérir une expérience professionnelle en passant des contrats de formation avec des employeurs des secteurs public et privé;

3. mobilité - subventionner des particuliers pour leur permettre de trouver des emplois permanents ou saisonniers en d'autres endroits, ou encore d'y recevoir une formation.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi nationale sur la formation, la Loi sur les Indiens et la Convention de la Baie James, paragraphes 2(12) et 29(02).

DESCRIPTION

Les programmes de formation professionnelle, de formation en cours d'emploi et de mobilité offerts par le MAINC ressemblent aux programmes de formation en établissement, de formation dans l'industrie et de mobilité de la CEIC, sous le rapport de la conception, des allocations et des arrangements administratifs. Les critères d'admissibilité ne sont cependant par les mêmes. Les demandes des Indiens et des Inuit sont d'abord adressées à la CEIC et celle-ci envoie au MAINC celles qu'elle ne peut accepter. Les critères d'admissibilité du MAINC sont moins restrictifs en ce qui a trait à l'âge, à la période écoulée depuis l'abandon de l'école et au genre de cours, d'emploi ou de formation pour lesquels il est possible d'offrir une formation en cours d'emploi ou une aide à la mobilité.

De plus, le MAINC continue d'assurer jusqu'à 52 semaines de formation en rattrapage académique ou en alphabétisation, ce qui ne se fait plus pour l'ensemble de la population canadienne.

En tout, en 1983-1984, 4,321 personnes ont bénéficié des programmes de développement des aptitudes au travail, et reçu 8.3 millions de dollars sous forme d'aide financière. Soixante-sept pour cent de ces personnes ont suivi des cours de formation professionnelle (environ le tiers en rattrapage académique et les deux tiers en formation spécialisée). Le coût moyen par client n'a été que de 2,048 $. La formation en cours d'emploi n'a profité qu'à 15.5 % des clients, mais elle a représenté 25.5 % des dépenses, pour un coût par client de 3,153 $, donc plus élevé. L'aide à la mobilité a été versée aux 16.8 % de clients restants, mais elle n'a représenté que 2.0 % des dépenses du programme, pour un coût moyen de 222 $ par client. La distribution régionale des programmes (voir le tableau 1) traduit assez bien la distribution et la situation du groupe client.

PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT DES APTITUDES AU TRAVAIL DES AUTOCHTONES
RÉPARTITION DES DÉPENSES PAR RÉGION EN 1983-1984
(pourcentage)

Région	Dépenses
Atlantique	3.0
Québec	4.0
Ontario	16.9
Prairies/T.N.-O.	51.6
C.-B./Yukon	21.9
Administration centrale	2.5

BÉNÉFICIAIRES

Ces programmes sont réservés exclusivement aux Indiens inscrits et aux Inuit sans emploi ou sous-employés, qui sont susceptibles de retirer des avantages permanents de la formation ou de l'expérience de travail. Il n'y a pas de cible plus précise.

La formation en cours d'emploi est assurée à contrat par des employeurs canadiens, y compris ceux du secteur

public (le gouvernement fédéral étant exclu comme employeur admissible dans les programmes de formation industrielle de la CEIC).

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	18	18	18
Millions $	13.5	9.8	9.5

ANALYSE

En raison de leurs critères d'admissibilité, ces programmes sont orientés avec moins de précision que les programmes équivalents de la CEIC. Cette imprécision pourrait s'expliquer par la situation propre au groupe client : 27.3 % de la population adulte autochtone n'a pas huit ans de scolarité, comparativement à 11.6 % de la population canadienne, et 25 % seulement de la population adulte autochtone occupe un emploi, comparativement à 57 % de la population canadienne. La nécessité de créer des emplois a été fort bien établie. Cependant, les données ne permettent pas de déterminer les répercussions que les programmes ont eues sur l'emploi des bénéficiaires. Par exemple, s'il n'en coûte que 2,048 $ par client pour le rattrapage scolaire ou le perfectionnement professionnel, c'est peut-être que le taux d'abandon est élevé, ou encore qu'on offre un grand nombre de cours très brefs, dont les effets à long terme sont discutables.

Les programmes de la CEIC ont une portée nationale et ne répondent par aux besoins particuliers des autochtones. Le MAINC a comblé cette lacune en adaptant les critères d'admissibilité des programmes de la CEIC à la situation particulière des autochtones. Il n'est pas certain que les services aux clients soient meilleurs parce que deux ministères fédéraux (la CEIC et le MAINC) fournissent les programmes de formation et de mobilité aux Indiens inscrits et aux Inuit.

SOLUTIONS POSSIBLES

On peut s'attendre à ce qu'on demande davantage de ressources pour répondre aux besoins établis. Il faudra d'autres travaux pour déterminer quelles approches peuvent réussir et pour établir le degré d'efficacité des approches actuelles.

Les avantages et désavantages qu'il y a à concentrer la prestation de la formation en un seul ministère devraient être étudiés de plus près.

PROGRAMME DE CRÉATION D'EMPLOIS POUR LES INDIENS ET LES INUIT

OBJECTIF

Accroître le nombre d'emplois dans les collectivités indiennes et inuit et permettre à la main-d'oeuvre d'acquérir plus d'expérience.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les Indiens.

DESCRIPTION

Pour la création d'emplois à long terme, des fonds sont versés aux collectivités (lorsque des activités économiques et des activités de soutien n'offrent aucune perspective d'emploi conventionnelle, c'est-à-dire des activités qui produiraient des avantages marginaux) qui sont les plus en mesure d'utiliser les ressources humaines et financières et de catalyser le développement économique et l'acquisition de compétences transférables.

De plus, en 1984-1985, le MAINC a administré les trois programmes suivants de création d'emplois à court terme, avec des fonds de la CEIC :

1. Programme de création d'emplois et de développement économique des autochtones (PCEDEA) : 3 millions de dollars.

2. Programme de stimulation de l'emploi des AINC (semblable au précédent) : 7.5 millions de dollars.

3. Programme Été indien Canada : 8 millions de dollars.

Ces programmes sont administrés selon des modalités et règlements identiques à ceux des programmes de la CEIC. Ils se sont terminés en mars 1985.

ADMISSIBILITÉ

Ces programmes sont réservés aux Indiens inscrits vivant dans les réserves et aux Inuit. À l'exception du

programme destiné aux jeunes, priorité est donnée aux bénéficiaires de l'aide sociale et aux bénéficiaires de l'assurance-chômage qui ont épuisé leurs prestations.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	29	29	29
Dépenses - court terme	18.5	18.5	-
long terme	11.2	9.9	9.6
Total	**29.7**	**28.4**	**9.6**

ANALYSE

Emplois à long terme. Compte tenu du peu d'activités économiques profitables dans beaucoup de localités où vivent des autochtones, ce genre de programme est nécessaire au développement économique.

Création d'emplois à court terme. Les indicateurs de résultats sont très semblables à ceux des programmes de la CEIC, mais ils sont fondamentalement conditionnés par la conception des programmes. Les programmes de création d'emplois ponctuels font maintenant partie du syndrome de la dépendance sociale dans les communautés autochtones comme dans beaucoup d'autres, au Canada.

En théorie, les programmes nationaux de création d'emplois à court terme sont conçus et appliqués en vue de lutter contre le chômage cyclique. Ce genre de programme n'est donc pas adapté à la plupart des collectivités autochtones où le chômage est structurel, et non cyclique. Il est même arrivé souvent que ces programmes aient nui à des activités économiques réelles mais marginales. De plus, là où les ressources en immobilisations sont limitées, ces programmes à forte concentration de main-d'oeuvre n'ont souvent pas plus de répercussions qu'un paiement de transfert.

SOLUTION POSSIBLE

Dans les collectivités autochtones, les projets spéciaux de création d'emplois reliant les emplois à des projets d'immobilisations seraient plus indiqués que l'application générale de programmes nationaux.

FORMATION ET EMPLOIS DANS LE NORD

OBJECTIF

Offrir des stages de formation aux autochtones du Nord afin de les préparer à occuper un emploi.

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

ADMISSIBILITÉ

Les stagiaires doivent être des autochtones (Inuit, Indiens, Métis) du Nord (nés au nord du 60^{e} parallèle ou habitant dans le Nord depuis un an) non spécialisés et n'ayant jamais bénéficié du programme. Il faut avoir dix ans de scolarité pour suivre un stage de formation dans la fonction publique fédérale. Les stagiaires doivent avoir entre 18 et 25 ans.

DESCRIPTION

Le stagiaire n'est pas un employé et il reçoit une allocation (généralement entre 60 et 65 % du salaire de base du poste en question). Une entente de formation conclue entre le formateur et le stagiaire précise les rôles et les responsabilités de chacun.

Soixante-quinze postes ont été attribués au programme. Trente de ces postes sont administrés au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest par le MAINC, et 15, par la Société Makivik dans le nord québécois. Le MAINC est sur le point de transférer la partie de la Makivik directement à la Société.

La durée moyenne du stage est de quatre à cinq mois. Soixante-treize pour cent de la formation se déroule dans la fonction publique fédérale, et 65 % de ces stages se font dans des postes de soutien administratif.

Lorsque les postes sont dans le secteur privé, l'organisme formateur rembourse le stagiaire directement avant de facturer la dépense au MAINC (pour que le stage soit couvert par le régime d'indemnisation des victimes d'accident de travail).

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	8	8	8
Salaires et traitements	0.3	0.3	0.3
F & E (autres dépenses)	0.7	0.7	0.7
Subventions (Contributions)	-	-	-
Total	**1.0**	**1.0**	**1.0**
Fonds d'assurance-chômage liés au programme	-	-	-

Le changement dans l'activité du programme est lié à la différence entre les dépenses réelles et les estimations.

ANALYSE

Valeur des objectifs du programme

Ce programme est le seul programme fédéral qui s'occupe exclusivement de former les autochtones du Nord pour des postes de débutant dans la fonction publique fédérale au Yukon ou dans les Territoires du Nord-Ouest. La CFP fournit également une formation aux autochtones du Nord admissibles aux emplois de premier échelon de la fonction publique. Dans le cas de la CEIC, les programmes ont une portée nationale et ne répondent pas aux besoins particuliers des autochtones du Nord.

Réalisation des objectifs du programme

Quatre-vingt-dix-sept pour cent des diplômés du programme parviennent à trouver du travail dans les six mois suivant la fin de leur stage. Cependant, ce résultat est assombri par le grand nombre d'abandons. Si l'on tient compte également de ceux qui n'ont pas terminé le programme pour différentes raisons, le taux de réussite globale tombe à 42 %. Le degré de réussite à long terme du programme n'a pas été déterminé car on ne dispose pas de données sur la période suivant les six premiers mois d'emploi.

Répercussion sur les bénéficiaires

Les bénéficiaires suivent un programme de formation personnalisé chez un employeur potentiel, programme qui répond à la fois à leurs besoins et à ceux de l'employeur.

Le taux de placement après le stage est élevé. Le gouvernement fédéral défraie, en moyenne, 18,225 $ par diplômé pour un stage de quatre ou cinq mois (ce coût comprend le coût des stagiaires qui n'ont pas terminé le programme), et il peut ajouter 36 employés environ à l'économie du Nord tous les ans.

SOLUTIONS POSSIBLES

Quoique ce programme recoupe ceux de la CEIC, de même que le Programme des carrières du Grand Nord de la CFP, un service de formation personnalisé peut être offert par l'intermédiaire du MAINC aux autochtones qui ont des compétences professionnelles marginales.

Il semble que l'efficacité du programme pourrait être améliorée de 25 à 30 % par l'adoption de meilleures méthodes de présélection.

Le programme pourrait être transféré à la CFP pour les stagiaires fédéraux et territoriaux, et à la CEIC pour les stagiaires du secteur privé, ce qui mettrait en fait un terme au programme.

Le programme pourrait être fusionné avec ceux de la CFP, et la formation assurée dans le secteur privé pourrait être transférée à la CEIC.

PROGRAMME EXTENSION
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Compléter les services habituellement offerts par les Centres d'emploi du Canada, au moyen de marchés de services passés avec des organisations communautaires, de façon à desservir les membres de groupes cibles désignés qui ont de sérieuses difficultés à accéder au marché du travail et ne réussissent pas à obtenir une aide satisfaisante de leur CEC.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur l'assurance-chômage.

DESCRIPTION

Ce programme est administré par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Selon les instructions de la CEIC, Approvisionnements et Services Canada passe des marchés avec des organisations communautaires qui sont chargées de gérer les projets Extension. Il y a actuellement 279 projets de ce genre qui, collectivement, emploient 764 travailleurs (habituellement des membres du groupe client qu'ils servent). Plus de 900 collectivités ou établissements bénéficient des services du programme Extension offerts dans des bureaux ouverts en permanence ou à temps partiel, ou dans le cadre de visites itinérantes.

Le programme fournit des services intensifs d'orientation aux individus et aux groupes. Il assure la défense de groupes cibles et la présentation de clients aux employeurs locaux; les présentations aux Centres d'emploi du Canada et aux autres organismes communautaires participants; les présentations de clients aux services de formation et autres programmes et services afin de leur permettre d'obtenir un emploi; les cours d'affirmation de soi et de recherche d'emploi; ainsi que le suivi de l'orientation afin d'appuyer les progrès des clients.

BÉNÉFICIAIRES

En 1983-1984, les projets du programme Extension ont permis d'accueillir 192,967 clients et d'en placer 68,422.

Le programme vise essentiellement les travailleurs les plus défavorisés sur le plan de l'emploi qui ont besoin d'une aide spéciale. Sa clientèle cible comprend les femmes défavorisées sur le plan de l'emploi, les jeunes, les autochtones, les personnes handicapées, les délinquants et ex-délinquants, les réfugiés et les immigrants, les travailleurs déplacés, les personnes ayant des problèmes de drogue et d'alcool et les résidants de collectivités isolées.

RESSOURCES (milliers $)

	83/84*	84/85*	85/86
Années-personnes	29.5	34	31
Traitements	1,034	1,284	1,285
F & E	77	21,267*	23,211*
(autres dépenses)	-	-	-
Immobilisations			
Subventions et contributions	18,572		
Total	**19,683**	**22,551**	**24,496**

* En 1984-1985, le programme Extension, qui était financé à l'aide de contributions, est passé à un système de F & E imputables sur le Compte d'assurance-chômage; les fonds d'assurance-chômage ont été estimés à 21.2 millions et 23.2 millions de dollars pour 1984-1985 et 1985-1986, respectivement.

ANALYSE

Le programme Extension est conçu pour assurer la prestation de services analogues à ceux des CEC aux clients jugés défavorisés à l'égard du marché du travail, ou aux groupes cibles que les services habituels des CEC ne semblent pas pouvoir aider. Il y a chevauchement entre ce programme et les services habituels des CEC, en particulier ceux des Unités spécialisées de services aux jeunes et des Centres préparatoires à l'emploi pour femmes. Il fait également double emploi avec les services d'orientation offerts aux jeunes par les gouvernements provinciaux et certaines des activités des organismes communautaires de services sociaux. Cela dit, il faut mentionner que l'ensemble des services ne suffisait pas à répondre aux besoins de ce type de clientèle.

Une évaluation préliminaire du programme Extension, effectuée en 1977, a révélé que l'employabilité des bénéficiaires du programme ne s'était pas améliorée de façon notable. De plus, on a constaté que deux personnes sur trois qui avaient bénéficié du programme avaient auparavant eu des contacts avec des CEC, et que 50 % d'entre elles avaient rendu visite à un CEC un mois avant de prendre contact avec Extension. Cette évaluation n'a pas été menée à terme.

Le programme Extension est coûteux; en effet, le coût moyen par placement en 1983-1984 a été de 288 $, alors qu'il était de 174 $ pour les services courants offerts par les CEC. Les besoins plus pressants du programme en matière d'orientation et le coût des services offerts dans les régions isolées expliquent partiellement cette différence.

Les projets Extension sont très populaires auprès de la clientèle cible. Les groupes spéciaux qui les représentent font constamment pression pour que soient entrepris de nouveaux projets ou que soient prolongés ceux qui sont actuellement en cours. Les efforts déployés pour réduire les fonds et interrompre des projets se sont heurtés à une activité intense de la part des groupes de pression, car les sommes consacrées au programme représentent une source importante de revenu pour les organismes financés. Les organisations qui représentent cette clientèle cible insistent constamment sur l'inaptitude des CEC ordinaires à les comprendre et à répondre à leurs besoins particuliers.

Au cas où l'on procéderait à l'amélioration des services de placement et d'orientation habituels des CEC selon la recommandation du Groupe d'étude (voir les sections "Services d'emploi - placement" et "Orientation - services d'emploi" dans le rapport sur les programmes de création d'emplois), en particulier pour ce qui est d'axer les services sur les clients qui en ont le plus besoin, il sera peut-être possible de réduire les dépenses au titre des projets Extension.

SOLUTION POSSIBLE

Entreprendre un examen du programme Extension. Le Groupe d'étude constate avec regret l'absence de données concernant l'incidence du programme Extension sur l'employabilité de ses bénéficiaires. Il recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'entreprendre un examen approfondi ce programme.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	-	8.5	-
Millions $	4.9	5.6	6.1

OBSERVATIONS

Ce programme est important dans la mesure où il permet d'étendre les services des CEC à des régions rurales ou reculées où vivent des autochtones. Cependant, on ne sait pas si le programme a permis de mieux renseigner les habitants de ces régions sur les possibilités d'emploi qui leur sont offertes. Par conséquent, le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones est en faveur d'un examen en profondeur visant à confirmer ou à améliorer l'efficacité du programme.

OPTION FORMATION JEUNESSE
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Offrir aux jeunes Canadiens de 17 à 21 ans l'occasion de s'initier au marché du travail et d'acquérir une première expérience de travail, afin de leur permettre de se distinguer aux yeux d'éventuels employeurs et d'acquérir des compétences qui amélioreront leurs chances d'obtenir un emploi.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet (octobre 1984).

DESCRIPTION

Instaurée en décembre 1984, l'Option formation jeunesse est un programme expérimental à l'intention des jeunes Canadiens qui n'ont pas obtenu de diplôme d'un établissement postsecondaire. Il combine la formation théorique (maximum de 13 semaines) et la formation sur le tas, de façon à leur faire acquérir des connaissances et des compétences indispensables dans le domaine de l'emploi. Ces programmes de formation durent de neuf à 12 mois et les participants reçoivent soit une allocation soit, s'ils y sont admissibles, des prestations d'assurance-chômage, selon ce qui est le plus avantageux pour eux. Ils peuvent également être admissibles à des allocations pour couvrir les frais de déplacement, etc. L'exécution du programme est décentralisée et incombe à des coordonnateurs du secteur privé.

BÉNÉFICIAIRES

Jeunes chômeurs de 17 à 21 ans, qui ont quitté l'école depuis un minimum de trois mois et un maximum de 24 mois et qui n'ont pas travaillé à plein temps pendant 26 semaines consécutives au cours des 52 dernières semaines. Des taux cibles de participation ont été établis pour les femmes (45 %), pour les autochtones (4 %) et pour les personnes handicapées (0.3 %).

RESSOURCES (millions $)

	84/85	85/86
Années-personnes	47	44
Dépenses au titre du programme	9.7	15.3
Fonds d'assurance-chômage	0.7	1.3
Total	**10.4**	**16.6**

ANALYSE

Compte tenu du taux de chômage élevé chez les jeunes, le Groupe d'étude reconnaît qu'il est nécessaire d'adopter certaines mesures pour aider les membres de ce groupe. Cependant, la démarche adopté par l'OFJ donne lieu à certaines questions quant à sa validité. Il est clair que ce programme sert en partie à compenser les faiblesses des systèmes scolaires provinciaux, et on peut se demander si ces derniers feront les efforts nécessaires pour s'adapter tant que d'autres mesures seront en place.

L'OFJ est un programme fédéral de création d'emplois parmi plusieurs. Les programmes fédéraux destinés aux jeunes chômeurs et relevant de la CEIC sont les suivants : Accès-carrière, Compagnie de travailleurs, Été Canada et Formation en établissement (environ 45 % des stagiaires sont des jeunes). En outre, il existe d'autres programmes fédéraux destinés aux jeunes, mais dont la prestation est assurée par d'autres ministères, notamment le Programme d'instruction et de formation pour les jeunes du MDN, et Katimavik, dont le financement est assuré par le Secrétariat d'État.

Dans le cas de certaines provinces, il se pose une importante question de chevauchement. En effet le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta offrent tous un certain nombre de programmes destinés aux jeunes chômeurs.

L'OFJ étant un nouveau programme, la CEIC n'en a pas encore évalué les résultats.

La suppression du programme n'aurait pas d'incidence directe très importante sur les bénéficiaires car il s'agit d'un programme nouveau, qui ne touche encore qu'un nombre restreint de jeunes. Nous notons cependant qu'il s'agit

d'une expérience novatrice sur certains plans (entre autres, lien direct entre la formation théorique et la formation sur le tas, système décentralisé de prestation faisant intervenir le secteur privé). Ces innovations seraient passées aux profits et pertes s'il était mis fin au programme avant l'achèvement de l'expérience.

SOLUTION POSSIBLE

Maintenir le programme. En vertu de cette option, le programme serait maintenu jusqu'à la fin de l'expérience. Ses éléments positifs pourraient être intégrés à d'autres programmes.

RESSOURCES (programmation autochtone)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		1.8	
Millions $	0	0.4	0.7

OBSERVATIONS

L'idée de lier la formation en cours d'emploi à la formation théorique convient particulièrement aux autochtones et pourrait être appliquée à plus grande échelle. Compte tenu de la jeunesse de la population autochtone et du grand nombre d'autochtones qui n'ont pas fait d'études postsecondaires, l'objectif de 4 % d'autochtones peut paraître anormalement bas, à moins que l'on ait perçu d'autres obstacles à la participation des autochtones.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Option formation jeunesse

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	20.8	12.2	20.3	18.5	28.2
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

PROGRAMME DES STAGIAIRES AUTOCHTONES
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Favoriser l'entrée sur le marché du travail des étudiants autochtones des niveaux secondaire et postsecondaire, en leur fournissant des emplois d'été dans les bureaux régionaux de la CEIC et, dans une moindre mesure, dans ses bureaux locaux.

DOCUMENT HABILITANT

S.O.

DESCRIPTION

Les ressources nécessaires à l'exécution du Programme des stagiaires autochtones (PSA) sont prélevées sur le budget d'Été Canada et affectées aux divers bureaux de la CEIC dans les régions et à l'administration centrale. Des étudiants autochtones sont alors recrutés sur le marché du travail local pour occuper des emplois d'été.

BÉNÉFICIAIRES

On estime qu'en 1984-1985, 480 étudiants autochtones des niveaux secondaire et postsecondaire ont obtenu un emploi d'été auprès de la CEIC grâce au programme.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	113	120	120
Milliers $	2,183	2,300	2,300

ANALYSE

Les étudiants autochtones travaillant dans le cadre de ce programme acquièrent une expérience de travail précieuse qui peut, dans certains cas, être liée à leur carrière. Le programme aide aussi des étudiants du niveau postsecondaire à payer certains frais occasionnés par leurs études.

Le Programme des stagiaires autochtones est une mesure d'égalité de l'emploi qui vise à garantir aux autochtones un certain pourcentage des emplois d'été offerts par EIC. En particulier, il aide à promouvoir les contacts sociaux entre les autochtones et les non-autochtones dans les CEC qui, dans certains cas, ont été accusés d'indifférence à l'égard des préoccupations des autochtones.

SOLUTION POSSIBLE

Maintenir le programme.

RESSOURCES (programmation autochtone)

Telles que ci-dessus.

OBSERVATIONS

Il convient de remarquer qu'il s'agit là du seul programme de la CEIC qui vise exclusivement les autochtones. Ce programme pourrait probablement être appliqué à d'autres ministères.

PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION EN ÉTABLISSEMENT
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Répondre aux besoins de l'économie en matière de compétences, et améliorer l'employabilité et la capacité de gains des participants.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi nationale sur la formation, 1982, et la Loi sur l'assurance-chômage, article 38.

DESCRIPTION

Des cours théoriques de formation professionnnelle spécialisée sont achetés, presque exclusivement à des établissements provinciaux. Les stagiaires sont inscrits à ces cours par les Centres d'emploi du Canada locaux, de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). On offre des cours à temps plein pouvant durer jusqu'à 80 semaines, ainsi que des cours à temps partiel. Les stagiaires sont aidés financièrement, pendant la durée des cours, par le biais :

- de l'assurance-chômage (si le stagiaire y a droit);
- des allocations de formation (pour les stagiaires à temps plein qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage);
- des autres dépenses liées à la formation.

Les principales composantes du Programme de formation en établissement sont les suivantes :

- Formation professionnelle spécialisée - (les niveaux de formation sont déterminés selon des critères économiques et sociaux) environ 54 % des dépenses du programme.
- Cours préparatoires à la formation professionnelle - (rattrapage scolaire et formation préparatoire à l'emploi) environ 20 % des dépenses.

- Formation linguistique - (aide aux immigrants et aux migrants inter-provinciaux pour qu'ils apprennent assez d'anglais ou de français pour se trouver du travail) environ 10 % des dépenses; et

- Apprentissage - (niveaux de formation déterminés selon les activités de formation interne des sociétés; cette composante pourvoit aux coûts de la formation théorique dans le cadre des programmes d'apprentissage provinciaux) environ 16 % des dépenses.

BÉNÉFICIAIRES

Tout adulte qui n'a pas été à l'école de façon régulière pendant une période de 12 mois consécutifs depuis qu'il a atteint l'âge officiel de fin de scolarité ou qui reçoit une formation dans une profession pour laquelle il y a une forte demande au pays. Le programme vient surtout en aide aux chômeurs et aux jeunes, environ 170,000 stagiaires étant inscrits à des programmes de formation professionnelle.

RESSOURCES (millions $)

	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86 (estimation)
Années-personnes	468	497	515	491	449	445
Achat de cours	395.0	419.9	482.3	516.0	525.3	525.0
Allocations	103.6	105.7	109.1	115.8	119.6	96.8
Assurance-chômage	157.8	166.5	206.0	221.5	259.0	261.0
Total	**656.4**	**692.1**	**797.4**	**853.3**	**903.9**	**882.8**

OBSERVATIONS

Puisque l'éducation relève, selon la Constitution, des provinces, les programmes fédéraux de formation en établissement sont mis en oeuvre dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales signées en vertu de la Loi nationale sur la formation. La CEIC s'entend avec chaque province sur l'achat et la nature des cours de formation et sur le niveau du financement fédéral. Il était prévu à l'origine que les ententes actuelles viendraient à expiration le 31 mars 1985, mais une extension d'un an a récemment été négociée. Ces ententes garantissent aux provinces 90 % du financement de l'année précédente pour la formation en établissement, auquel s'ajoute un coefficient d'inflation calculé au moyen de l'indice des prix à la consommation. Cette disposition réduit considérablement la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral dans la prise de décisions sur le financement, et empêche le transfert de fonds aux provinces qui sont le plus en mesure d'assurer la formation nécessaire dans les métiers les plus en demande. Il n'y a pas de garantie de cette sorte pour la formation dans l'industrie.

Le financement fédéral de la formation en établissement constitue une partie importante du financement des collèges provinciaux (environ 25 %). Ce type de formation absorbe également une large part de l'ensemble des dépenses de formation de la CEIC (environ 84 % en 1983-1984).

Les dépenses fédérales pour la formation en établissement viennent s'ajouter aux transferts fédéraux de fonds effectués en vertu des lois sur les arrangements fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire. La valeur de ces transferts, qui se font en espèces ou sous forme de points d'imposition, est évaluée à 4.2 milliards de dollars en 1984-1985.

Compte tenu des évaluations de la CEIC à ce jour :

a. Lorsqu'elle vise des compétences pour lesquelles il y a des débouchés, la formation en établissement permet d'améliorer l'employabilité et les gains des travailleurs (l'employabilité moyenne des stagiaires passe de 57 % pour l'année précédant la formation, à 75 % pour l'année qui suit).

b. Cependant, il ressort des évaluations qu'une partie importante de la formation a eu pour effet

d'accroître le nombre de travailleurs dans des professions déjà excédentaires. Les évaluations faites en 1979-1980 indiquent en effet qu'environ le tiers de la formation portait sur des professions déjà excendentaires. Plus récemment, le suivi de trois mois des diplômés du programme a révélé que seulement 57 % des stagiaires avaient trouvé du travail, et que seulement 31 % avaient trouvé un travail directement lié à la formation qu'ils avaient reçue.

c. Compte tenu du taux d'abandon élevé dans certain cas, il semble que les procédures de sélection des stagiaires soient inadéquates. Les données de la CEIC indiquent que le tiers des travailleurs avaient abandonné les cours préparatoires à la formation professionnelle avant la fin des cours.

Pendant le processus de consultation, de nombreux représentants du monde des affaires et du travail se sont montrés préoccupés par l'absence d'un système d'information adéquat qui permettrait d'offrir la formation en établissement en fonction des pénuries de compétences.

Ces représentants ont également exprimé leur préoccupation quant à l'utilisation des fonds d'assurance-chômage pour soutenir les activités de formation, en particulier lorsque la formation n'aboutissait pas à une diminution sensible du chômage.

En décembre 1984, le ministre d'EIC a publié un document de consultation sur la formation. L'annexe 1 de ce document contient une prévision, fondée sur un scénario du Système de projections des professions au Canada élaboré par Informétrica pour la CEIC, des professions qui devraient le plus contribuer à la croissance de l'emploi au Canada pendant la période 1983-1992. Parmi les 30 professions qui devraient se développer, beaucoup sont des professions peu spécialisées ne nécessitant qu'une formation minime. Trois ou quatre seulement ont trait à la haute technologie ou à des domaines spécialisés. Par conséquent, pour la plupart des 30 professions qui devraient représenter 40 % de la croissance de l'emploi au cours des prochaines années, le rôle de la formation en établissement semble être relativement limité.

ANALYSE

Le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion qu'il y a de sérieuses raisons de se demander si le gouvernement fédéral n'investit pas trop dans la formation en établissement. À ce sujet, les points suivants ont été observés :

1. Un grand nombre de stagiaires semblent avoir de la difficulté à trouver du travail dans les domaines pour lesquels ils ont été directement formés.

2. En 1979-1980, lorsque le chômage était généralement beaucoup moins élevé qu'aujourd'hui, le tiers des dépenses de formation portaient sur des professions excédentaires.

3. De nombreux représentants du monde des affaires et d'autres milieux se sont montrés inquiets, pendant les consultations auxquelles a procédé le Groupe d'étude, de l'absence de participation véritable du secteur privé à la sélection et à la conception des cours de formation, en particulier au niveau des collectivités, et de l'absence d'un mécanisme permettant de déterminer adéquatement la demande pour divers types de compétences, ce qui aboutit à un déséquilibre constant de l'offre et à la formation d'un grand nombre de personnes dans des professions où il y a excédent de main-d'oeuvre.

4. On s'entendait généralement pour admettre que la formation pour elle-même n'était pas souhaitable.

On pourrait également faire remarquer qu'une partie importante des dépenses fédérales de la formation en établissement, en particulier pour les cours préparatoires à la formation professionnelle, servent à répondre à des besoins non prévus par les programmes d'éducation provinciaux.

Toute diminution du soutien apporté par le gouvernement fédéral à la formation en établissement pourrait soulever l'opposition des provinces et des bénéficiaires des programmes.

Le retrait du soutien apporté par le gouvernement fédéral à la formation en établissement se traduirait probablement par une opposition des provinces et pourrait entraîner une certaine diminution des possibilités d'emploi

pour le principal groupe de bénéficiaires. La suppression du programme, en particulier la composante apprentissage, donnerait sans doute lieu, à notre avis, à une plus grande pénurie de compétences professionnelles dans certains domaines.

SOLUTIONS POSSIBLES

Réduire le financement et améliorer le programme. Des dépenses d'environ 45 millions de dollars pourraient être épargnées en 1985-1986 si le soutien apporté par le gouvernement fédéral à la formation en établissement était limité à 95 % des niveaux de 1984-1985. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi honorer ses obligations dans le cadre des ententes fédérales-provinciales. Cette option exige une action immédiate, les ententes prévoyant que le gouvernement fédéral informera les provinces des niveaux de financement adoptés avant le début de l'année financière.

Selon cette option, et compte tenu de la nécessité de renégocier les ententes fédérales-provinciales relatives à la formation qui viendront à expiration le 31 mars 1986, la position du gouvernement fédéral pourrait être fondée sur :

- une réduction de 25 %, en 1986-1987, du niveau global de financement de la formation en établissement par rapport au niveau de financement autorisé de 883 millions de dollars en 1985-1986, y compris la suppression graduelle du soutien du gouvernement fédéral aux cours préparatoires à la formation professionnelle, sur une période de trois ans à partir de 1986-1987; et

- la réduction ou la suppression de la garantie actuelle de 90 % du financement annuel.

Il serait en outre possible de relever l'efficacité du Programme de formation en établissement si l'on faisait appel davantage au secteur privé (petites et grandes entreprises, syndicats) pour la conception et la sélection des cours, par l'intermédiaire des comités fédéraux et provinciaux d'étude des besoins du marché du travail établis en vertu des ententes fédérales-provinciales. Les autres améliorations suggérées touchent la sélection des stagiaires, le perfectionnement des compétences ainsi que la participation des entreprises et syndicats à la conception et à la sélection des cours dans les collectivités.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		22.4	
Millions $	42.5	45.0	43.9

OBSERVATIONS

Les programmes d'employabilité du MAINC et ce programme se recoupent considérablement. La principale différence est que le MAINC a modifié les critères d'admissibilité pour les adapter à la situation des Indiens. Il en résulte que les Métis et les Indiens non inscrits ne peuvent en bénéficier de la même manière.

Il semble indiqué de modifier le programme de la CEIC pour le rendre plus pertinent et accessible aux autochtones, et de mettre un terme au programme du MAINC.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Formation en établissement (achat de cours)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-85	12.0	27.8	30.8	19.8	9.6
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION DANS L'INDUSTRIE
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Le Programme de formation dans l'industrie comprend deux composantes aux objectifs distincts :

1. Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée (FMPMS) - mettre en place une capacité de formation permanente afin de faire face aux pénuries persistantes et critiques de main-d'oeuvre hautement spécialisée;

2. Formation générale dans l'industrie (FGI) - aider les employeurs à se doter d'un service de formation ou à le développer; remédier à la pénurie persistante de travailleurs spécialisés; réduire au minimum les mises à pied résultant de changements technologiques ou autres; fournir des possibilités d'emploi aux travailleurs qui ont des besoins particuliers et aux chômeurs qui n'ont pas les compétences recherchées par les employeurs.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi nationale sur la formation, 1982.

DESCRIPTION

Les deux composantes mettent une aide financière à la disposition des employeurs pour qu'ils accentuent leurs activités de formation. La FMPMS aide les employeurs à fournir une formation à long terme (jusqu'à 104 semaines) dans des métiers dont on a déterminé qu'ils sont en pénurie persistante en raison de graves insuffisances de la formation au Canada. L'aide prend la forme d'un remboursement des frais de formation admissibles et d'une partie des salaires payés aux stagiaires. Les taux de remboursement des salaires vont de 50 % pour les stagiaires réguliers, à 75 % pour les femmes formées dans des métiers non traditionnels, et à 85 % pour les stagiaires ayant des besoins spéciaux. Des services techniques sont fournis par les gouvernements provinciaux dans le cadre d'accords spéciaux conclus avec la CEIC. Les ententes de formation fédérales précisent que les provinces doivent être d'accord

avec les propositions en matière de formation. Par suite de l'examen des dépenses et des programmes du 8 novembre 1984, le financement de la Formation générale dans l'industrie sera réduit de 70 millions de dollars en 1985-1986 et l'aide financière sera limitée aux personnes défavorisées telles que les handicapés physiques et mentaux, les ex-délinquants, les ex-alcooliques, les ex-toxicomanes, etc.

BÉNÉFICIAIRES

Est admissible tout employeur ou toute association d'employeurs canadiens dont les activités ne sont pas financées pour l'essentiel par des fonds publics. Si la formation vise des clients ayant des besoins spéciaux, tout employeur a le droit de présenter une demande, à l'exception des ministères et organismes fédéraux.

Les intéressés ont droit à une formation, pourvu :

- qu'ils aient au moins l'âge légal de fin de scolarité tel qu'établi dans leur province de résidence;

- qu'ils soient des employés de l'employeur contractant ou des membres de l'association contractante pendant la période de formation;

- qu'ils soient susceptibles de tirer des avantages permanents de la formation et de l'expérience de travail acquises sous forme d'une capacité accrue de travail ou de gains.

Quelque 12,500 travailleurs ont été inscrits à la FMPMS en 1983-1984, l'accent étant mis sur le perfectionnement des personnes déjà employées. Environ 4,200 personnes ont été inscrites à la FGI en tant que clients spéciaux au cours de la même année, parmi lesquels des jeunes, des femmes, des autochtones, des handicapés et des bénéficiaires d'aide sociale.

RESSOURCES (millions $)*

	83/84 Réelles	84/85 Estimation	85/86 Budget
FGI	77.6	82.5	25.8
FMPMS	47.9	71.8	95.4
Total	**125.5**	**154.3**	**121.2**

* À l'exclusion des frais d'administration provinciaux.

ANALYSE - FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE

Les évaluations faites par la CEIC de la formation dans l'industrie laissent supposer que celle-ci contribue effectivement à accroître l'employabilité des travailleurs (de 40 % avant la formation, à 70 % après). Cependant, il faut également prendre en compte le fait que les évaluations ont démontré que pour une partie importante des stagiaires en FGI, les métiers en question étaient excendaires. Le Groupe d'étude n'a pu recueillir aucune preuve empirique indiquant que ce problème a été résolu. Ces évaluations soulèvent donc des questions quant à la mesure dans laquelle les attentes de travail des stagiaires ont été satisfaites, et quant à la valeur de la formation fournie, qui se trouve perdue en raison de l'impossibilité d'utiliser les compétences nouvellement acquises. Elles posent également le problème de l'utilité réelle du programme. À peu près quatre employeurs sur cinq interrogés par la CEIC en 1979-1980 ont en effet indiqué qu'ils auraient offert à leurs employés une formation de toute façon. Un certain nombre d'employeurs interrogés par le Groupe d'étude expriment toujours ces préoccupations.

Dans le cadre du processus de consultation du Groupe d'étude, plusieurs représentants du monde des affaires et des travailleurs se sont dits mécontents de la possibilité laissée aux provinces d'opposer leur véto aux programmes de formation proposés.

Avec les restrictions récentes limitant le financement de la FGI aux groupes défavorisés, il semble qu'il y ait un chevauchement considérable entre la clientèle de ce programme et celle des programmes de création d'emplois, en particulier la Compagnie de travailleurs et Accès-carrière.

L'abandon du programme de FGI priverait d'aide ceux qui, compte tenu des critères du programme, éprouvent de grandes difficultés à soutenir la concurrence pour les emplois disponibles.

SOLUTIONS POSSIBLES - FORMATION GÉNÉRALE DANS L'INDUSTRIE

Fusionner avec la Compagnie de travailleurs et Accès-carrière.

Intégrer la composante de FGI à la Compagnie de travailleurs et à Accès-carrière pour constituer un programme unique visant les groupes défavorisés et ayant trait dans toute la mesure du possible aux métiers et compétences où l'on s'attend à une pénurie. L'avantage de cette option est qu'elle éliminerait le chevauchement considérable qui existe entre la clientèle de ce programme et celle de la Compagnie de travailleurs et d'Accès-carrière. Elle laisserait également davantage de latitude pour le transfert de fonds entre les mesures de formation et celles de création d'emplois à l'intention des personnes particulièrement défavorisées. Dans la mesure où ce programme engloberait des activités de formation, les provinces pourraient faire valoir que la formation en question devrait être couverte par les accords conclus en cette matière.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Formation générale dans l'industrie

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	13.9	19.9	30.0	25.1	11.1
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

ANALYSE - FORMATION DANS LES MÉTIERS EN PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE SPÉCIALISÉE

Aucune évaluation n'a été faite du programme de FMPMS. Cependant, il convient de noter qu'un certain nombre de compétences spécialisées en demande dans les années 1970, continuent d'être très recherchées aujourd'hui, ce qui donne à penser que le programme n'a guère soulagé la demande pour les compétences considérées comme particulièrement importantes. Le Canada est depuis longtemps fortement tributaire de l'immigration pour satisfaire ses besoins en compétences hautement spécialisées. Cette situation n'a guère encouragé les employeurs à former leurs employés, ce qui pourrait se perpétuer si le recrutement de travailleurs de l'étranger n'était pas maintenu au minimum.

Les dépenses du programme par travailleur inscrit au FMPMS peuvent devoir s'étendre sur deux ans, en raison du temps nécessaire pour l'acquisition des capacités en question, ce qui revient à dire qu'elles peuvent être considérables. Le décaissement de fonds publics n'est justifié que lorsque la formation répond à une pénurie véritable de main-d'oeuvre.

Le nombre de métiers dont on a déterminé qu'ils étaient en pénurie a varié considérablement au fil des ans. Avant l'adoption de la Loi nationale sur la formation, on classait surtout dans cette catégorie les métiers d'apprentissage. Avec l'adoption de cette loi, la catégorie s'est élargie et le nombre de métiers ainsi classés a considérablement augmenté en 1982 (environ 80). Toutefois, par suite du ralentissement économique des dernières années, leur nombre a diminué à environ 60. Le Groupe d'étude se demande dans quelle mesure il y a véritablement pénurie dans nombre de professions actuellement admissibles à un soutien.

L'un des principaux problèmes tient à ce qu'il ne semble pas y avoir de système d'information qui permette de déterminer les métiers qui sont ou seront en pénurie de main-d'oeuvre. Lors du processus de consultation, les représentants du monde des affaires et des syndicats ont indiqué qu'ils doutaient que le Système de projections des professions au Canada (SPPC) de la CEIC puisse combler cette lacune.

Si le programme était supprimé, les effets négatifs pourraient être très limités pour le secteur privé.

Cependant, dans un certain nombre de situations clés, une entreprise serait moins motivée à former du personnel si toute aide financière était retirée.

SOLUTION POSSIBLE - FORMATION DANS LES MÉTIERS EN PÉNURIE DE MAIN-D'OEUVRE SPÉCIALISÉE

Réduire le financement. Les niveaux de financement autorisés pour le FMPMS seraient limités à 50 millions de dollars au maximum en 1985-1986. À ce sujet, le Groupe d'étude remarque que c'est en 1982 qu'ont été établis les niveaux de financement de base pour la formation visant les emplois en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée, et qu'ils étaient fondés sur des prévisions de graves pénuries dans certains métiers désignés. Or, ces prévisions avaient été préparées dans le contexte d'une projection de l'activité économique qui s'est avérée trop optimiste. Le Groupe d'étude remarque également qu'il est arrivé au ministère de laisser tomber en annulation à la fin de l'année des fonds de la FMPMS (28 millions de dollars en 1983-1984).

En outre, des améliorations pourraient être apportées aux procédures suivies pour déterminer les métiers en pénurie. Par exemple, on pourrait augmenter la participation au niveau local, notamment celle de l'industrie et des travailleurs, revenir aux désignations d'abord associées aux métiers d'apprentissage, et mettre davantage l'accent sur le perfectionnement. On pourrait également améliorer la situation en soutenant davantage les métiers où la petite entreprise a déterminé qu'il y avait pénurie.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		7	
Millions $	12.3	15.1	11.9

OBSERVATIONS

Le MAINC gère un programme semblable, mais qui comporte des critères d'admissibilité moins limitatifs. Les avantages qu'il y aurait à centraliser la prestation dans un seul ministère devraient être étudiés.

Si les régions avaient plus de latitude dans la détermination des métiers en pénurie de main-d'oeuvre, ce serait une amélioration.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvé à ce jour	5.6	22.2	39.1	19.1	14.2
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

CAISSE D'ACCROISSEMENT DES COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Accentuer la capacité et la modernisation des équipements pour la formation spécialisée en établissement dans des professions désignées à l'échelle nationale, et pour la formation d'adultes ayant des besoins particuliers dans toute profession en demande.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi nationale sur la formation, 1982, article 9.

DESCRIPTION

Ce programme a été mis en oeuvre par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) à l'automne de 1982. Voici quelles sont les dépenses admissibles :

- Les dépenses d'immobilisation pour les bâtiments, l'équipement et les machines, jusqu'à concurrence de 40,000 $ par lieu de formation.

- Les frais de fonctionnement initiaux des nouveaux cours, à raison de 75 % des dépenses nettes de fonctionnement.

- Les frais d'élaboration des cours à raison de 50 % des dépenses au-delà de 50,000 $ (80 % dans le cas des organismes à but non lucratif mis sur pied pour former à des personnes ayant des besoins spéciaux).

- Dans le cas des organismes à but non lucratif qui ont besoin d'une telle aide, une aide à l'élaboration de propositions jusqu'à concurrence de 50,000 $ par projet.

- Les projets doivent augmenter la capacité de formation pour des professions désignées à l'échelle nationale (c'est-à-dire en pénurie de main-d'oeuvre) ou pour des groupes cibles. Le programme vise à répondre au manque d'installations de formation adaptées aux nouvelles technologies, et à orienter davantage la formation en établissement en fonction d'objectifs économiques importants.

- Toutes les propositions de projets entrent en concurrence les unes avec les autres. Les projets admissibles dépassent les fonds disponibles dans une proportion de deux pour un, et tous les fonds disponibles ont été engagés. La Caisse d'accroissement des compétences professionnelles a pour objet d'aider les bénéficiaires à maintenir des installations de formation hautement spécialisée au Canada, ou à rattraper leur retard dans ce domaine.

BÉNÉFICIAIRES

Les projets peuvent être parrainés par une province, au nom d'un collège communautaire, ou par des organismes à but non lucratif, représentant l'industrie, les employeurs, les syndicats ou des groupes cibles, mis sur pied pour fournir une formation. Environ 10 % des dépenses ont été engagées en faveur d'organismes à but non lucratif, dont la moitié comprenait des groupes d'autochtones. Vingt-sept pourcent des dépenses totales ont été consacrées à la construction de nouveaux bâtiments, 67 %, à l'acquisition de nouvel équipement, 4 %, aux frais de fonctionnement initiaux et 2 %, aux frais d'élaboration de cours.

RESSOURCES (millions $)

	82/83	83/84	84/85	85/86
Budget	33.0	93.4	144.4	10.1
Dépenses	18.3	36.8	85.0	69.5 (est.)

ANALYSE

La CEIC n'a pas procédé à l'évaluation de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. Il était prévu que le programme ne fournirait de l'aide que pendant une période limitée, l'autorisation de financement devant expirer le 31 mars 1985.

Le Groupe d'étude estime que la main-d'oeuvre canadienne a besoin, pour suivre les progrès technologiques, de bénéficier d'une formation avec l'équipement le plus moderne possible. De même, dans la mesure où la Caisse augmente ou renforce les installations de formation dans des secteurs en pénurie, les besoins de l'industrie canadienne

sont satisfaits - avec des répercussions positives à long terme pour l'emploi et l'économie.

Le Groupe d'étude se demande cependant s'il est nécessaire d'avoir un programme distinct pour aider au financement des nouvelles immobilisations. À ce sujet, nous remarquons que si la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles devait être supprimée, les provinces pourraient toujours se prévaloir des déductions pour amortissement aux termes des ententes fédérales-provinciales sur la formation, dans lesquelles sont définis les coûts qui peuvent être recouvrés par le biais des frais de cours quotidiens.

Un autre point à considérer est la mesure dans laquelle des fonds d'immobilisation fédéraux supplémentaires devraient être fournis aux collèges communautaires, compte tenu de l'importance des transferts fédéraux aux provinces (4.2 milliards de dollars en 1984-1985) pour l'enseignement postsecondaire, lesquels peuvent être utilisés par ces dernières pour maintenir des installations modernes dans les collèges communautaires.

La suppression du programme se heurterait sans doute à l'opposition des provinces et à celle du petit pourcentage d'organismes à but non lucratif qui ont recours à la Caisse.

SOLUTION POSSIBLE

Supprimer le programme. La Caisse d'accroissement des compétences professionnelle serait éliminée pour les raisons énoncées. Les engagements en cours pour 1985-1986 devraient être honorés. L'article 6 de la Loi nationale sur la formation pourvoirait toujours au financement d'équipement acheté par des organismes à but non lucratif pour des cours touchant des métiers en pénurie de main-d'oeuvre.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Millions $	7.1	16.3	13.5

OBSERVATIONS

Une partie relativement importante des dépenses de ce programme ont été consacrées aux autochtones. L'une des raisons en est sans doute que les collèges communautaires indiens ont davantage besoin de "moderniser" leurs installations.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Caisse d'accroissement des compétences professionnelles

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme approuvés à ce jour	14.0	23.9	28.4	20.8	12.9
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

ACCÈS-CARRIÈRE
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Accroître les possibilités d'emploi de personnes dont l'intégration au marché du travail peut être facilitée grâce à des mesures telles que les subventions salariales et l'utilisation innovatrice des fonds d'assurance-chômage.

DOCUMENTS HABILITANTS

La loi de crédits et la Loi sur l'assurance-chômage, article 38.

DESCRIPTION

Accès-carrière comporte deux éléments distincts :

1. Subvention salariale - Il s'agit essentiellement d'apporter une aide financière pouvant totaliser 50 % du salaire brut, jusqu'à concurrence de 15,000 $ par an, aux employeurs de tous les secteurs pour le placement de personnes qui font face à des obstacles importants sur le plan de l'emploi. (Ce programme permet également de fournir un appui aux groupes communautaires qui contribuent à l'exécution du programme, ainsi qu'aux employeurs pour l'acquisition du matériel et des installations nécessaires à l'emploi de certains groupes.)

2. Initiatives-Volontariat - Elles permettent aux bénéficiaires de l'assurance-chômage de recevoir des prestations majorées en échange de travaux exécutés au profit d'organisations bénévoles (lorqu'il n'existe aucune autre perspective d'emploi sur le marché du travail).

En vertu de la composante subvention salariale d'Accès-carrière, l'admissibilité des clients est déterminée par les conseillers en emploi des Centres d'emploi du Canada administrés par Emploi et Immigration Canada (EIC), à la suite d'une évaluation de leurs antécédents sur le plan du

chômage et de l'application (s'il y a lieu) des critères d'admissibilité visant les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi. La subvention salariale a pour objet de contribuer à améliorer la capacité concurrentielle de ces travailleurs en ce qui concerne l'accès aux emplois disponibles sur le marché, ce qui peut entraîner le déplacement d'autres travailleurs, étant donné que les emplois disponibles ne sont pas nécessairement des emplois supplémentaires.

Le programme d'Initiatives-Volontariat est un programme expérimental qui compte actuellement pour moins de 5 % des activités d'Accès-carrière. Dans le cadre de ce programme, les Centres d'emploi du Canada repèrent, parmi les bénéficiaires de l'assurance-chômage, ceux qui désirent entreprendre des activités utiles au sein d'organisations bénévoles pendant leur période de prestations. Le choix final est effectué par les organisations elles-mêmes. Les propositions ne doivent pas avoir pour conséquence de déplacer des bénévoles ou des employés qui travaillent déjà dans l'organisation.

BÉNÉFICIAIRES

Chômeurs chroniques, tout particulièrement les jeunes; personnes défavorisées sur le plan de l'emploi; bénéficiaires de l'assurance-chômage pour les emplois au sein d'organisations bénévoles. En 1983-1984, environ 40,000 clients ont obtenu un emploi en vertu de ce programme. Sur le plan régional, les provinces de l'Atlantique ont été favorisées à cause du taux de chômage plus élevé qui y règne. Ailleurs, l'utilisation des fonds du programme a eu tendance à refléter la répartition de la population active.

RESSOURCES

	83/84	84/85
Années-personnes	181.0	333.0
Millions $	73.5	184.1

ANALYSE

L'existence de ce type de programme se justifie fort bien dans la mesure où il vise une répartition plus équitable des perspectives d'emploi par rapport à la répartition du chômage. La question de l'accessibilité aux

emplois revêt une importance particulière en période prolongée de chômage élevé.

D'après des évaluations internes faites par EIC au sujet de l'incidence des subventions salariales accordées dans le cadre de programmes fédéraux aux groupes fortement défavorisés, on constate qu'elles ont un effet positif réel. Environ 80 % des employeurs interrogés après qu'ils eurent engagé des travailleurs de cette catégorie, ont déclaré qu'ils ne l'auraient pas fait sans subvention.

Par contre, il ressort de l'expérience de la prestation de subventions salariales à des travailleurs âgés déplacés à cause des compressions d'effectifs dans l'industrie, que la méthode d'application du programme exige énormément d'attention et mériterait d'être revue. À cet égard, l'évaluation d'Emploi et Immigration Canada faisait allusion au fait que le programme était mal compris par les employeurs, et sa promotion mal faite par les Centres d'emploi du Canada locaux.

Une comparaison avec les activités d'autres programmes d'EIC destinés aux personnes défavorisées, tels que la Compagnie de travailleurs et la Formation générale dans l'industrie, révèle un chevauchement considérable des clientèles ainsi qu'un double emploi des programmes.

En outre, il semble que la même clientèle puisse se prévaloir d'Accès-carrière et des programmes et services de bien-être social administrés par les gouvernements provinciaux.

Enfin, certains se sont inquiétés de voir utiliser les fonds d'assurance-chômage au profit d'activités de création d'emplois, faisant valoir que toute augmentation des coûts liés à l'assurance-chômage allourdit directement la charge du secteur privé.

La suppression de ce programme réduirait les possibilités d'emploi offertes aux personnes qui se heurtent à de graves obstacles sur le plan de l'emploi. Comme nous l'avons noté ci-dessus, en 1983-1984, environ 44,000 clients ont bénéficié d'une aide en vertu de ce programme, tout particulièrement les jeunes.

SOLUTION POSSIBLE

Fusionner le programme. Accès-carrière serait fusionné avec d'autres programmes fédéraux visant surtout les personnes défavorisées. Ce programme unique à l'intention des groupes défavorisés comprendrait, sous leur forme la plus récente, la Compagnie de travailleurs, Accès-carrière et la composante de la Formation générale dans l'industrie à l'intention des personnes défavorisées. La mise en oeuvre de cette solution permettrait de simplifier considérablement le programme actuel et de réduire les cas de chevauchement et de double emploi. Elle permettrait également de maintenir la distinction entre la création d'emplois supplémentaires du type Canada au travail, et l'aide à la création d'emplois, dans un souci de justice sociale, afin de permettre aux travailleurs défavorisés de postuler tout emploi disponible.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		19	
Millions $	4.2	10.5	10.5

OBSERVATIONS

Pas d'autres observations.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Accès-carrière

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	11.9	27.8	34.7	13.8	11.9
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

OPTIONS NORD

OBJECTIF

Fournir une aide particulière au moment de l'adaptation à un emploi rémunéré.

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

DESCRIPTION

L'exécution de ce programme a été confiée à Emploi et Immigration Canada en vertu de l'Entente auxiliaire sur le développement des ressources humaines, signée dans le cadre de l'Entente de développement économique Canada-Territoires du Nord-Ouest.

Le programme offre des services de counselling personnel et familial, de sensibilisation à l'alcoolisme et à la toxicomanie, et d'orientation industrielle.

BÉNÉFICIAIRES

Les groupes cibles des programmes d'action positive, en particulier les autochtones, au moment où ils abandonnent leur mode de vie traditionnel pour occuper un emploi régulier dans l'industrie.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	-	1	1
Millions $	-	0.6	2.3

OBSERVATIONS

Ce programme est un programme spécial élaboré par la CEIC pour répondre aux besoins particuliers d'un groupe cible dans une région donnée.

Quoique le programme s'inscrive dans le cadre d'une entente conclue en septembre 1983, sa mise en oeuvre a été particulièrement lente. Les tentatives de prestation du programme par l'intermédiaire des bureaux réguliers de la

CEIC n'ont donné aucun résultat avant la nomination d'un agent de coordination, à l'automne de 1984.

ANALYSE

Le programme s'inspire de programmes analogues appliqués antérieurement par l'Alberta et le Manitoba dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales de développement des régions septentrionales.

Le principe du programme est valable et constitue une des premières tentatives faites par la CEIC pour fournir des programmes taillés sur mesure. Ce genre d'approche est essentiel si l'on veut que les programmes de formation et de création d'emplois répondent efficacement aux besoins des autochtones.

Le fait que le principe du programme ait été "emprunté" et que des problèmes considérables se soient posées lors de sa mise en oeuvre ne doit pas faire oublier que la capacité de la CEIC de concevoir et de mettre en oeuvre des programmes régionaux taillés sur mesure est quelque peu limitée et devrait être élargie.

SOLUTION POSSIBLE

Maintenir le programme.

PROGRAMME D'ACTION POSITIVE (GÉNÉRAL)/ PROGRAMME DES MARCHÉS FÉDÉRAUX
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Résoudre les problèmes fondamentaux qui handicapent gravement certains groupes sur le marché du travail au Canada, en favorisant l'adoption de plans d'action positive destinés à rehausser la productivité et l'utilisation des ressources humaines.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet.

DESCRIPTION

Administré par la CEIC, ce programme favorise l'adoption de mesures d'action positive dans les secteurs privé et public. Il vise à éliminer ou à réduire les mesures qui, individuellement ou collectivement, limitent le recrutement, la formation et l'avancement des femmes, des autochtones, des personnes handicapées et des Noirs en Nouvelle-Écosse. Les pratiques en gestion réduisent les perspectives d'emploi du fait que l'on demande aux candidats de posséder des qualités et compétences qui n'ont aucun rapport avec l'exécution satisfaisante de leur travail. C'est ce qu'on appelle souvent des barrières systémiques.

Le programme offre aux employeurs des services d'information et de formation, ainsi que de l'assistance et des conseils techniques, grâce à un réseau national de consultants travaillant dans les bureaux de la CEIC. Au cours des deux dernières années, ces spécialistes ont apporté aide et conseils à 520 employeurs et ont fait des exposés devant 600 autres. Actuellement, les accords d'action positive couvrent environ 120,000 employés.

Un élément du Programme d'action positive, le Programme des marchés fédéraux vise essentiellement les employeurs qui ont passé des marchés avec le gouvernement fédéral. Vingt-huit pour cent des accords d'action positive déjà

signés ont été conclus avec des fournisseurs qui, collectivement, emploient environ 60,000 travailleurs.

Le programme en question s'appuie sur des programmes distincts d'action positive au sein de la Fonction publique fédérale.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme intéresse au premier chef les membres des groupes cibles.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes*	31	29	29
Milliers $	1,341	1,435	1,435

* Affectées à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de la CEIC.

ANALYSE

En mars 1984, le Comité de la Chambre des communes sur les minorités visibles a indiqué que le Programme d'action positive devait être renforcé pour que les employeurs du secteur privé en viennent à élaborer de leur plein gré des plans d'action positive. Malgré tout, une étude commandée par le Secrétariat d'État a conclu que le programme avait sensiblement contribué à modifier les attitudes et perceptions des employeurs en ce qui a trait aux groupes cibles.

La participation des employeurs au programme est volontaire. Certains représentants des groupes de femmes ont fait valoir qu'il faudrait adopter des mesures législatives forçant le secteur privé à concrétiser l'action positive. Toutefois, de façon générale, les employeurs s'inscrivent en faux contre cette idée.

De l'avis du Groupe d'étude, ce programme devrait être conservé dans le cadre de l'engagement fédéral sur l'égalité des chances en matière d'emploi. On ne dispose d'aucun renseignement qui permette d'évaluer l'effet du programme, après conclusion des accords, sur le recrutement, la formation et la promotion des membres des groupes cibles.

SOLUTION POSSIBLE

Maintenir le programme. Il faudrait pouvoir s'attendre à ce que les employeurs du secteur privé améliorent l'égalité des chances en matière d'emploi, afin que diminuent les pressions sociales en faveur de mesures législatives.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		10	
Millions $	0.4	0.5	0.5

OBSERVATIONS

Pas d'autres observations.

PROGRAMME DE CROISSANCE LOCALE D'EMPLOI (CLE)
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Accroître le nombre d'emplois permanents dans les localités où le taux de chômage chronique est élevé.

DOCUMENTS HABILITANTS

La loi de crédits et la décision n° 794486 du Conseil du Trésor.

DESCRIPTION

Le programme CLE, qui est administré par Emploi et Immigration Canada (EIC), prévoit le versement de subventions et de contributions destinées à accroître le nombre d'emplois permanents du secteur privé dans les localités où le taux de chômage chronique est élevé. Il vise essentiellement à réduire les disparités régionales persistantes sur le plan du chômage en encourageant la création d'emplois permanents économiquement viables (c.-à-d. dans le secteur privé). Ce programme de développement économique communautaire comporte quatre volets :

1. Sociétés de croissance locale d'emploi - Des sociétés CLE sans but lucratif déterminent les possibilités économiques, fournissent une assistance technique aux entrepreneurs et gèrent un fonds de création d'emplois qui permet de financer les prêts aux entreprises locales ou les investissements dans celles-ci. L'aide financière accordée à une entreprise ne peut dépasser 25,000 $ par an.

2. Projets d'entreprise - Des organisations communautaires peuvent obtenir une contribution pour créer une entreprise commercialement viable.

3. Projets d'infrastructure - Conçus pour accroître la capacité de croissance locale d'emploi au sein de la collectivité.

4. Projets de planification - Pour planifier et organiser l'un ou l'autre des projets susmentionnés.

On a recours à diverses méthodes pour sensibiliser les collectivités à l'existence du programme CLE. Des contacts sont pris avec celles qui semblent présenter le plus de possibilités. Le programme est présenté à des groupes d'intérêt et des municipalités, et une documentation leur est remise. En outre, les Centres d'emploi du Canada locaux d'EIC et les bureaux de la Direction générale du développement de l'emploi aiguillent les groupes intéressés vers le programme CLE.

BÉNÉFICIAIRES

Les organismes qui représentent des intérêts communautaires (ils doivent être constitués en sociétés sans but lucratif pour pouvoir être considérés comme sociétés CLE) dans les collectivités où la population est normalement inférieure à 50,000 habitants et où l'on constate des problèmes de chômage chronique. Ces collectivités doivent cependant présenter suffisamment de possibilités pour créer de nouveaux emplois et avoir fourni la preuve de leur capacité de planification et de développement économique. Les participants doivent être légalement autorisés à travailler au Canada. D'après les données les plus récentes, quelque 16,500 travailleurs ont été employés grâce à ce programme. Les activités du programme CLE sont surtout concentrées dans les provinces de l'Atlantique et au Québec.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	144.0	163.0	
Millions $	38.3*	88.9	101.0

* Ne comprend pas les 61.4 millions de dollars inclus dans le budget de 1983-1984 de Canada au travail, qui doivent être transférés au programme CLE en 1984-1985.

ANALYSE

Le Groupe d'étude estime qu'il est justifié de maintenir des mesures visant à réduire les disparités économiques régionales sur le plan de l'emploi, en particulier celles qui font appel au secteur privé. Nous considérons cependant que, dans une large mesure, le programme CLE fait double emploi avec les activités du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) dans ce domaine. Grâce aux ententes fédérales-provinciales de développement économique régional et au Programme de développement industriel et régional, le MEIR peut venir en aide aux anciennes et nouvelles entreprises et le fait effectivement, lorsqu'il s'agit de créer une entreprise, de la moderniser ou d'étendre ses activités, l'importance de l'aide accordée étant fonction de la situation locale sur le plan du chômage.

On peut faire valoir que dans les petites localités, les groupes qui sont intéressés à mettre sur pied une entreprise peuvent éprouver de la difficulté à obtenir l'aide du MEIR. Le Groupe d'étude juge cependant que dans la mesure où il existe un problème d'accessibilité, il est préférable de l'examiner dans le contexte des programmes du MEIR et de chercher à améliorer l'efficacité de ces programmes, plutôt que de maintenir le programme CLE d'EIC, qui fait pratiquement double emploi avec l'aide accordée par le MEIR. À cet égard, nous notons qu'au cours des consultations que nous avons eues avec eux, des représentants du secteur privé ont exprimé des doutes sur la capacité du personnel d'EIC à évaluer les projets de petites entreprises dans le secteur privé.

En outre, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de la pratique qui consiste à fournir ainsi de l'argent sans demander une contribution financière significative aux participants. L'incidence de ce programme n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation. Cependant, les données généralement disponibles à ce jour sur la stimulation du développement dans les petites collectivités montrent qu'il s'agit d'un processus lent, qui présente des risques élevés en dépit du fait que certains projets ont fait la preuve de leur utilité.

Dans certaines régions, un pourcentage élevé des fonds du programme CLE ont été consacrés à des projets lancés par des autochtones. Là aussi, il semble qu'il y ait chevauchement direct des objectifs du Fonds de développement

économique autochtone, établi sous la direction du MEIR (110 millions de dollars en 1985-1986).

Pour plusieurs provinces (Terre-Neuve, le Québec et l'Ontario) les initiatives du programme CLE apparaissent comme une source de frictions avec le gouvernement fédéral, à cause du chevauchement avec les mesures de développement provincial. De plus, une partie de l'aide financière du programme CLE est affectée à des projets municipaux, domaine qui relève des provinces.

Compte tenu du pourcentage de la population active dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, une proportion élevée de l'aide financière est consacrée à ces provinces.

SOLUTION POSSIBLE

Mettre fin au programme. Selon cette solution, aucune nouvelle activité ne serait financée en vertu du programme CLE, et le programme actuel disparaîtrait graduellement au fur et à mesure que les engagements à l'égard des collectivités prendraient fin. EIC continuerait à administrer le programme pendant cette période. La responsabilité de toute nouvelle aide financière au titre des activités de développement économique dans les collectivités locales incomberait au MEIR et, peut-être, aux provinces, dans le cadre des ententes de développement économique régional. Le Groupe d'étude estime que cette option présente beaucoup d'avantages, compte tenu des points soulevés dans l'analyse du programme en ce qui concerne le temps qu'il faut pour que les résultats se fassent sentir, les risques élevés et le double emploi évident avec les programmes du MEIR et les mesures provinciales. Il est cependant probable que les bénéficiaires éventuels de ce programme, en particulier dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, s'opposent à son abolition.

RESSOURCES (programmation autochtone)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		37	
Millions $	22.7	20.0	22.7

OBSERVATIONS

Le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones souscrit aux conclusions de cette évaluation, mais pour des raisons qui lui sont peut-être propres.

Dans le domaine des projets d'entreprise, un soutien de ce genre est nécessaire, mais l'aide devrait être fournie en fonction de l'entreprise qui a besoin de subventions (dans le cas du CLE, l'aide est toujours orientée vers l'emploi, ce qui incite naturellement les entreprises à "forcer" sur les emplois et, ainsi, à ne jamais devenir autosuffisantes).

Pour ce qui est des sociétés de croissance locale d'emploi, ce genre d'aide rend les bénéficiaires dépendants des subventions du gouvernement.

Enfin, nous souscrivons aux conclusions selon lesquelles ce genre de programme de soutien peut être mieux géré par un ministère à vocation économique et également dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Croissance locale d'emploi

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	24.6	37.8	14.2	14.8	8.6
% de la population active (moyenne de 1984)	7.7	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

CANADA AU TRAVAIL
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Créer pour les chômeurs des emplois temporaires supplémentaires qui soient rentables.

DOCUMENTS HABILITANTS

La loi de crédits et la Loi sur l'assurance-chômage, article 38.

DESCRIPTION

Administré par Emploi et Immigration Canada (EIC), le programme Canada au travail vise essentiellement à fournir aux chômeurs des emplois à court terme visant à combattre le chômage cyclique. Mis sur pied en 1983, Canada au travail regroupe un certain nombre de programmes antérieurs qui poursuivaient des objectifs analogues. Il a fonctionné sous différents noms, mais repose essentiellement sur les mêmes principes depuis les années 1970.

Il couvre le coût des projets de création directe d'emplois destinés à appuyer les priorités locales et de même que les objectifs régionaux ou fédéraux, ou les deux, en ce qui concerne la relance économique et la croissance de l'emploi. Ce programme est financé par le Fonds du revenu consolidé (FRC) et le Compte d'assurance-chômage, les montants étant déterminés annuellement. Les ressources venant du FRC sont réparties entre diverses circonscriptions fédérales compte tenu de la gravité du chômage local (déterminé en fonction de la mesure dans laquelle l'excédent de main-d'oeuvre locale dépasse 6 %). Les activités financées par le Compte d'assurance-chômage sont réparties plus généralement entre les régions en fonction des tendances au chapitre des demandes de prestations d'assurance-chômage.

BÉNÉFICIAIRES

La clientèle du programme est constituée des chômeurs autorisés à travailler au Canada. La préférence est accordée à ceux qui sont sans emploi depuis huit semaines ou plus et qui, de l'avis du conseiller en emploi, ont peu de

chances de trouver un autre emploi pendant la durée du projet. Au sein de ce groupe, les présentations sont faites en fonction des priorités suivantes : personnes qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage et assistés sociaux; travailleurs licenciés bénéficiaires de l'assurance-chômage.

De plus, dans le cadre de ce programme, des mesures distinctes ont été prises à l'intention des étudiants qui cherchent un emploi d'été. L'initiative la plus récente à cet égard est le programme Emplois d'été/Expérience de travail.

Dans l'ensemble, quelque 233,000 clients participent, chaque année, aux diverses activités du programme. Sur le plan régional, les activités se déroulent surtout là où le chômage est élevé, c'est-à-dire, dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Colombie-Britannique.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	1,355	1,203
Fonds du revenu consolidé	667.0	503.5
Compte d'assurance-chômage	187.0	

OBSERVATIONS

Les évaluations internes d'EIC révèlent qu'en général, le programme a réussi à créer des emplois temporaires supplémentaires pour les chômeurs. Cependant, on se préoccupe constamment du fait qu'un grand nombre de projets du secteur privé ne sont que des projets ponctuels de création d'emplois, ayant très peu d'utilité et ne créant pas d'emplois permanents. Par ailleurs, dans le secteur privé, on se demande dans quelle mesure les emplois créés sont véritablement des emplois supplémentaires. Ces inquiétudes ont été fréquemment exprimées lors des consultations menées auprès du secteur privé dans le cadre de cette étude.

En outre, le ralentissement cyclique prolongé que connaît actuellement l'économie et les effets croissants d'un chômage de longue durée remettent en question la pertinence des solutions à court terme, souvent considérées comme des mesures palliatives. Par exemple, le nombre de

contraints de se rabattre sur l'assistance sociale une fois leurs prestations d'assurance-chômage épuisées, ainsi qu'aux collectivités locales les plus durement touchées. Si le programme était supprimé, des victimes de ces situations feraient face à des difficultés accrues. Le Groupe d'étude estime donc que les programmes de création directe d'emplois auront un rôle à jouer tant que la capacité de l'économie de créer de nouveaux emplois permanents ne se sera pas améliorée sensiblement.

Cependant, le Groupe d'étude estime que tout nouveau programme de création directe d'emplois devrait être conçu de manière à combler, autant que possible, les lacunes les plus graves du programme Canada au travail tel qu'il existe actuellement. À cet égard, nous estimons qu'il conviendrait de tenir compte des points suivants :

1. Le programme devrait être réorganisé en fonction du grave problème que pose le chômage chronique pour l'économie, et devrait être uniquement axé sur les chômeurs de longue date.

2. On devrait déployer beaucoup plus d'efforts pour produire des résultats ayant une valeur économique intrinsèque. À notre avis, pour ce faire il faudra accorder beaucoup plus d'importance à la création d'emplois dans le secteur privé, et tâcher d'obtenir le meilleur rendement possible de la participation financière de ce dernier.

3. Dans le passé, on s'est interrogé sur la mesure dans laquelle les entreprises avaient vraiment créé des emplois supplémentaires et accru leur production grâce à l'aide reçue. À notre avis, tout nouveau programme de création directe d'emplois devrait être axée sur les secteurs économiques qui offrent les meilleures possibilités de création d'emplois. À cet égard, nous pensons qu'il conviendrait d'accorder la priorité à la création d'emplois dans les secteurs des petites entreprises et des services.

4. Tout en recommandant que la priorité soit donnée au secteur privé, nous estimons que les projets du secteur public ont aussi un certain rôle à jouer dans le domaine de la création directe d'emplois. Cependant, afin d'apaiser les inquiétudes concernant la valeur économique des activités du

secteur public, il faudrait que celles-ci soient mieux planifiées et que des objectifs à plus long terme soient fixés afin de maximiser le rendement. Nous considérons qu'il serait possible de mieux axer les activités du secteur public sur les domaines qui revêtent un caractère prioritaire au plan national.

5. Nous estimons que les mesures de création directe d'emplois devraient être mises en oeuvre de manière à assurer une meilleure intégration des programmes fédéraux et provinciaux que dans le passé, afin de réduire les chevauchements et d'accroître l'incidence des dépenses fédérales. Cette intégration pourrait être facilitée par de nouveaux accords fédéraux-provinciaux portant à la fois sur la création d'emplois et la formation. En outre, nous estimons que le secteur privé devrait jouer un rôle important dans le choix des projets de création d'emplois ainsi que dans l'agencement approprié des programmes et la détermination de leurs objectifs.

6. À notre avis, il est souhaitable que les accords décrits ci-dessus laissent suffisamment de latitude pour permettre une réaffectation des fonds entre la formation et la création d'emplois, de manière à traiter les problèmes des chômeurs chroniques et, éventuellement, à redéployer des ressources de formation en établissement pour financer la formation dans l'industrie et la création directe d'emplois.

7. Nous estimons que, dans l'esprit d'une démarche mieux planifiée et intégrée, tout nouveau programme de formation et de création d'emplois à l'intention des chômeurs chroniques devrait s'accompagner d'un financement à plus long terme, afin d'éviter les problèmes que posent les projets de piètre qualité résultant des à-coups de l'approche actuelle. L'adoption d'un système de financement à plus long terme (sur trois ans, par exemple) faciliterait peut-être aussi la coopération avec les provinces.

8. Outre le processus de financement et de planification à long terme, nous recommandons également une étude visant à déterminer les

économies d'années-personnes rendues possibles s'il n'est plus nécessaire de mettre sur pied à bref délai un grand nombre de projets comme cela se produisait avec l'approche précédente.

SOLUTION POSSIBLE

Programme amélioré de formation et de création d'emplois pour les chômeurs chroniques. Une solution de remplacement au Programme Canada au travail consisterait à mettre en oeuvre un programme amélioré de formation et de création d'emplois visant les chômeurs chroniques. Un inconvénient possible de cette solution tient au fait qu'elle susciterait probablement l'opposition des provinces, en particulier en ce qui concerne le point 6 ci-dessus. En revanche, l'intégration de la création d'emplois aux accords fédéraux-provinciaux, et l'adoption d'un système de financement à long terme pourraient être bien accueillies par les provinces. Autre point à souligner : si cette option était retenue, le financement ne se ferait plus par circonscription.

RESSOURCES (programmation autochtones)

(Estimation)	83/84	84/85	85/86
Années-personnes		6.5	
Millions $	4.6	2.7	2.7

* D'après des estimations de la CEIC qui, selon les membres du Groupe d'étude, sont trop basses.

OBSERVATIONS

Le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones recommande la supression de ce programme. Les programmes ponctuels conçus pour contrer le chômage cyclique au Canada ont été particulièrement inefficaces en milieu autochtone. Les salaires "élevés" versés dans le cadre de ces programmes font souvent une concurrence déloyale aux entreprises économiques légitimes et font maintenant partie intégrante de l'économie artificielle de ces collectivités.

Nous appuyons fortement la proposition voulant que des engagements financiers de plus longue durée soient prévues par entente fédérale-provinciale et qu'on s'attaque à la création d'emplois plus permanents.

RÉPARTITION DES FONDS DU PROGRAMME PAR RÉGION, EN POURCENTAGE DU TOTAL CANADIEN, COMPARÉE À LA RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE ET AU TAUX DE CHÔMAGE PAR RÉGION

Canada au travail

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairie	Colombie-Britannique
% des fonds du programme en 1984-1985	20.2	32.2	20.2	11.7	15.6
% de la population active (moyenne de 1984)	7.1	25.2	37.6	18.1	11.4
Taux de chômage (moyenne de 1984)	15.4	12.8	9.1	9.8	14.8

PROGRAMME D'ACTION POSITIVE (AUTOCHTONES)
(préparé par le Groupe d'étude sur les programmes de formation et de création d'emplois)

OBJECTIF

Accroître le nombre d'autochtones aux échelons intermédiaires et supérieurs de la fonction publique et constituer, à l'intention des ministères, une réserve de candidats aptes à occuper les postes vacants.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Cabinet.

DESCRIPTION

La politique du gouvernement fédéral, qui consiste à augmenter le nombre d'autochtones dans la fonction publique, est essentiellement mise en oeuvre par le truchement de deux programmes, le Programme national de perfectionnement des autochtones (PNPA) et le Programme des carrières du Grand Nord (PCGN), lesquels sont administrés par la Commission de la Fonction publique (CFP).

Dans le cadre de ces programmes, les participants sont affectés à des postes spéciaux de formation leur permettant de se perfectionner et d'obtenir de l'avancement. Ils peuvent se prévaloir du programme pendant 24 mois au maximum, période pendant laquelle on leur confie des tâches qui leur permettent d'acquérir les compétences et les qualités requises pour occuper des postes de gestion. Bien qu'il s'agisse d'employés nommés pour une période indéterminée par la CFP, on s'attend qu'ils soient compétents dans le poste pour lequel ils ont été formés et qu'ils puissent prétendre à ce poste dans le cadre du processus normal de dotation.

Le PNPA et le PCGN sont presque identiques, si ce n'est que le PCGN est géographiquement limité à la région qui s'étend au nord du 60^{e} parallèle. Le PCGN est administré par les bureaux de la CFP de Whitehorse, Yellowknife et Frobisher Bay.

Les ministères sont tenus d'assumer la moitié des coûts en années-personnes et en traitements.

BÉNÉFICIAIRES

Indiens inscrits et non inscrits, Inuit et Métis.

RESSOURCES

	PNPA			PCN		
	83/84	84/85	85/86	83/84	84/85	85/86
Années-personnes						
Participants	34	50	75	47	58	58
Administration	10	10	10	14	16	16
Fonds (milliers $)	165	2,773	3,984	2,472	2,800	2,800

ANALYSE

Ces programmes font partie intégrante des mesures globales d'action positive du gouvernement.

Au 30 décembre 1984, 58 personnes avaient été nommées à un poste dans le cadre du PNPA. On prévoyait qu'à la fin de l'exercice financier, 80 autres seraient nommées. Sur les 360 autochtones du Nord qui ont participé au PCGN depuis sa mise en oeuvre, environ 60 % ont été engagés par des ministères fédéraux à la fin de leur affectation, 20 % l'ont été par les gouvernements territoriaux ou les organismes autochtones, et 20 % ont choisi de ne pas travailler en dehors du gouvernement. En septembre 1984, le PCGN comptait 49 participants.

Les taux de participation donnent à penser que ces programmes contribuent à l'application des politiques d'action positive du gouvernement.

Sur le plan de la clientèle, il y a risque de chevauchement entre ces programmes et les programmes de formation à l'intention des autochtones du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. À la différence des programmes de la CFP, ceux du MAINC ne requièrent pas d'années-personnes autorisées.

Il pourrait apparaître justifié de recommander la fusion du PNPA et du PCGN, mais, bien qu'ils s'adressent tous deux aux autochtones, le PCGN s'occupe presque exclusivement des Inuit et le PNPA des Indiens et des Métis. Les participants apprécient cette distinction, et la fusion des deux programmes présenterait peu d'avantages sur le plan administratif.

SOLUTION POSSIBLE

Maintenir les programmes de la CFP. Il est proposé que le Groupe d'étude sur les programmes destinés aux autochtones examine les programmes de même nature du MAINC, afin de déterminer s'il conviendrait de les fusionner avec les programmes de la CFP.

RESSOURCES (programmation autochtone)

Comme ci-dessus.

OBSERVATIONS

À la suite de l'analyse, il apparaît que le Programme des carrières du Grand Nord (PCN) et le Programme national de perfectionnement des autochtones (PNPA) sont presque identiques. En fait, le PNPA ne vise qu'à améliorer l'accès aux postes de gestion, aux niveaux intermédiaires et supérieurs. Le PCN ne vise pas d'échelon particulier et, en fait, la majorité de ses "clients" occupent des postes de débutant dans les secteurs professionnels et administratifs.

Le PCN pourrait faire l'objet d'une application plus étendue; la possibilité d'un programme de formation "à tous les échelons" devrait être étudiée.

ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

LISTE DES PROGRAMMES

Cette catégorie comprend sept ententes fédérales-provinciales (territoriales) portant affectation de 532.9 millions de dollars et de 28.5 années-personnes en 1984-1985. Quoique aucune de ces ententes ne vise spécifiquement les autochtones, toutes portent sur une région où ces derniers forment une importante proportion de la population. Ces ententes sont les suivantes :

Entente de développement économique Canada-Territoires du Nord-Ouest (AINC 81). Entente fédérale-territoriale de quatre ans prévoyant la coordination des mesures de développement économique des deux gouvernements et l'exécution de programmes d'une valeur de 21 millions de dollars dans le cadre d'ententes auxiliaires sur la mise en valeur des ressources naturelles et des ressources humaines, la promotion du tourisme et le développement des petites entreprises.

Accord financier Canada-Territoires du Nord-Ouest (AINC 105). Mécanisme selon lequel le gouvernement fédéral aide le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à supporter les coûts de la prestation, aux citoyens des Territoires du Nord-Ouest, de services permanents analogues à ceux des provinces (en 1984-1985, 384.1 millions de dollars de dépenses et 0.5 année-personne).

Accord financier Canada-Yukon (AINC 106). Accord analogue au précédent (en 1984-1985, 111.5 millions de dollars de dépenses et 0.5 année-personne).

Entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord (MEIR 990). Entente quinquennale globale d'une valeur de 186.2 millions de dollars traitant de toute une série de facteurs de développement économique, parmi lesquels les services communautaires, la planification du développement communautaire et les services de formation et de placement (en 1984-1985, 31.6 millions de dollars de dépenses et 25 années-personnes).

Entente Canada-Manitoba sur le centre-ville de Winnipeg (MEIR 989). Entente tripartite quinquennale d'une

valeur de 96 millions de dollars visant la revitalisation du centre-ville de Winnipeg. La plus grande partie des fonds va à des projets d'immobilisations, mais 15.6 millions sont réservés pour des programmes d'emploi et de formation au profit des habitants du centre-ville, parmi lesquels il y a beaucoup d'autochtones (en 1984-1985, 4.7 millions de dollars de dépenses pour le programme d'emploi et 1 année-personne).

Entente Canada-Saskatchewan sur le développement économique du Nord (MEIR 988). Entente quinquennale d'une valeur de 36 millions de dollars visant la mise en valeur des ressources économiques et humaines (en 1984-1985, 1 million de dollars de dépenses et 1.5 année-personne).

Entente entre le Canada et les autochtones de Terre-Neuve (AINC 86). Entente prévoyant la mise en oeuvre de programmes dans huit collectivités indiennes et inuit de Terre-Neuve et du Labrador (MAINC; 7.1 millions de dollars en 1984-1985).

HISTORIQUE

Les ententes fédérales-provinciales sont utilisées comme instruments de développement régional depuis les années 1960. Elles constituent un mécanisme qui permet de mieux coordonner les efforts déployés par les deux paliers de gouvernement et de prendre des mesures spécialement conçues pour des circonstances précises.

Chacune des ententes dont il est ici question étant le résultat de négociations, il est difficile de faire un énoncé de nature générale. Chacune d'elles est particulière et a été établie en fonction des conditions et des politiques qui prévalaient au moment des négociations.

Il est difficile de classer les accords financiers conclus avec les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon parmi les ententes du développement régional. Si nous en traitons ici, c'est qu'ils donnent lieu à d'importantes dépenses fédérales dans des régions où la population autochtone est nombreuse. Cependant, ces accords financiers sont en fait des accords fiscaux destinés à donner aux gouvernements territoriaux la capacité financière de s'acquitter de leurs obligations en tant que gouvernements pleinement responsables. Ils ne sont donc pas le fruit d'un effort concerté des deux paliers de gouvernement pour planifier et mettre en oeuvre conjointement des activités visant à régler un problème particulier. Néanmoins, ils sont à l'extrémité

de la gamme des mesures fédérales-provinciales par lesquelles le gouvernement fédéral transfère simplement des fonds à des gouvernements d'un autre ordre en contribuant rarement à la définition des programmes.

À la fin des années 1960 et pendant une bonne partie des années 1970, les ententes fédérales-provinciales de développement régional portaient essentiellement sur la planification et le financement conjoints de programmes dont l'exécution était presque toujours assurée par les provinces. Comme la planification se faisait conjointement, le gouvernement fédéral pouvait influer sur l'orientation des programmes et l'intensité des efforts déployés par les gouvernements provinciaux pour résoudre des problèmes d'intérêt commun. Cependant les provinces étant chargées de l'exécution des programmes, on s'est mis à voir ces ententes comme des mécanismes de transfert par lesquels les gouvernements provinciaux recevaient de l'argent pour des programmes qu'ils auraient offerts de toute manière.

C'est pourquoi on a commencé à mettre fortement l'accent sur la nécessité, pour le gouvernement fédéral, de fournir lui-même les services qu'il finançait. Quand on a compris que le gouvernement fédéral n'avait pas les moyens d'administrer nombre de programmes qu'il était intéressé à maintenir, on a adopté une approche plus pragmatique.

OBSERVATIONS

Les ententes décrites ici portent sur des programmes entièrement financés et exécutés par l'un ou l'autre gouvernement, ou encore exécutés par un seul gouvernement mais financés par les deux. Il y a lieu de les inclure dans les ententes de partage des coûts parce qu'elles établissent un cadre quinquennal relativement stable de planification pour les citoyens et l'État, qu'elles permettent de coordonner les initiatives des gouvernements des deux paliers et de normaliser les niveaux de service et qu'elles réduisent au minimum le chevauchement et le double emploi.

La concrétisation de ces avantages dépend de deux facteurs : 1) plus l'entente est globale, plus elle répond aux besoins de la population et permet d'avoir des programmes adaptés et accessibles, et 2) plus la structure de gestion est simple, mieux elle peut être administrée.

L'importance respective des ententes traitées ici, qui va de 21 millions de dollars dans les Territoires du Nord-Ouest à 186.2 millions de dollars dans le nord du Manitoba, est fonction de leur caractère global. Par exemple, l'entente sur le nord du Manitoba prévoit le versement de 55 millions de dollars par la CEIC et le MAINC et de 32.8 millions de dollars par la province, sommes qui auraient été dépensées de toute façon mais qui ont été incluses dans l'entente pour mieux coordonner ces activités et celles qui sont introduites par l'entente.

Ces ententes sont mises en oeuvre de diverses façons. Pour ce qui est des services fournis au public, l'entente avec les Territoires du Nord-Ouest prévoit l'utilisation d'un "secrétariat" qui assure la liaison avec les citoyens et prépare les projets soumis à la direction; les ententes sur le nord du Manitoba et sur le centre-ville de Winnipeg prévoient l'utilisation d'un bureau spécial situé dans les zones visées; l'entente sur la Saskatchewan est mise en oeuvre par l'intermédiaire des bureaux fédéraux et provinciaux existants.

Pour ce qui est de la gestion et de la coordination des ententes, celles-ci prévoient toutes un comité d'orientation, un comité de gestion et des groupes consultatifs assurant la participation des citoyens. L'entente conclue avec les Territoires du Nord-Ouest, qui comporte trois ententes auxiliaires, repose sur trois comités de gestion ayant chacun son propre groupe consultatif. Pour assurer la coordination, ces groupes sont chapeautés par un comité de gestionnaires et un comité d'orientation. La délégation du pouvoir de décision à l'intérieur de ces structures est également importante. Dans le cas de l'entente sur le centre-ville de Winnipeg, la municipalité n'a pas délégué de pouvoir à ses représentants; les décisions relatives au projet sont donc prises par le conseil municipal.

Le principe de l'adoption d'ententes pour une période déterminée force les gouvernements à réévaluer périodiquement l'à-propros des programmes et à établir si ceux-ci sont toujours nécessaires et s'ils réalisent leurs objectifs. Dans le cas des ententes à long terme (cinq ans ou plus), on prévoit parfois une réévaluation une fois la moitié de la période écoulée.

CONSTATATIONS

Aucun changement n'est proposé. Le Groupe d'étude estime que ces ententes sont des mécanismes qui, en raison de leur nature même, réduisent au minimum le chevauchement et le double emploi et permettent aux gouvernements fédéral et provinciaux d'orienter de concert leurs efforts vers des questions d'intérêt commun et d'adapter leurs programmes aux besoins des régions.

Par conséquent, il est proposé qu'on ait davantage recours à ce genre d'entente fédérale-provinciale globale pour la mise sur pied de programmes touchant les autochtones. Il faudra également se soucier de garder une structure de gestion simple et des pouvoirs de décision conformes aux nécessités de la reddition de comptes.

Les principes de gestion à observer dans la négociation de ces ententes sont présentés à l'Annexe I de l'Aperçu.

ENTENTE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE
CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST
(AINC 81)

OBJECTIF

L'entente vise la signature, par le MAINC et le ministère fédéral sectoriel concerné, d'ententes auxiliaires de financement conjoint pour la programmation de la mise en valeur des ressources humaines et des ressources naturelles, et le développement des marchés locaux.

INTRODUCTION

Les ressources financières qui seraient accordées dans le cadre des ententes auxiliaires sont considérées comme essentielles au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, compte tenu de son budget limité et de sa capacité restreinte de se procurer des fonds correspondant au montant envisagé.

Près de 60 % des citoyens des Territoires étant autochtones, et compte tenu du peu d'installations scolaires, du peu de possibilités d'emploi lucratif et des particularités sociales et culturelles de la population, il est évident que les ententes de développement économique ne peuvent pas être séparées des facteurs de développement social de la population cible.

L'entente quinquennale (dont le coût est partagé dans une proportion de 90/10 par les gouvernements fédéral et territorial) vise à apaiser les inquiétudes soulevées dans le Nord par la montée des coûts et la diminution des emplois. L'exploitation du pétrole et du gaz, une fois terminée l'étape de construction, dépend essentiellement de la main-d'oeuvre spécialisée du sud du 60^{e} parallèle, et non de la main-d'oeuvre locale. L'entente vise à renforcer l'économie de la région par la création d'emplois durables pour les gens du Nord. Les entreprises nationales travaillant dans le Nord sont en faveur de la formation d'une main-d'oeuvre locale stable, ce qui leur permettrait de se conformer plus facilement aux politiques fédérales d'embauche de la main-d'oeuvre locale et de soutien aux entreprises régionales. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ANALYSE

Beaucoup des gens du Nord, en particulier les autochtones, n'ont pas les moyens de tirer profit des possibilités de gain et d'activité économique qui s'offrent à eux. Dans toute la région, il y a d'évidentes insuffisances dans le domaine des ressources humaines, du marché intérieur et de la mise en valeur des ressources.

Ce programme assure une exploitation plus efficace des ressources renouvelables et non renouvelables, respecte le mode de vie traditionnel de beaucoup d'autochtones du Nord, accroît les taux d'activité et contribue à pallier à l'isolement culturel et matériel qui a empêché de nombreux autochtones de participer à l'économie salariale.

Il a été et continuera d'être nécessaire d'offrir de l'aide et des programmes de formation adaptés pour compenser le ralentissement économique et faire face aux répercussions présentes et futures des grands projets d'hydrocarbures.

DESCRIPTION

Les dépenses faites dans le cadre des ententes auxiliaires touchent la mise en valeur des ressources humaines, l'exploitation des ressources naturelles et le développement du marché intérieur.

Étant donné que l'économie des Territoires souffre d'insuffisances structurelles, que la main-d'oeuvre y est moins spécialisée et que, de façon générale, les entreprises y sont rares, les ententes auxiliaires viseront à former des travailleurs spécialisés afin de répondre aux besoins d'une économie de frontière, soutenir les initiatives commerciales en vue de remplacer les importations par des produits locaux, constituer une meilleure base de données sur les ressources non renouvelables et renouvelables et donner aux gens du Nord la possibilité d'élaborer des projets qui créeront des emplois tout en étant conformes à l'économie traditionnelle des autochtones.

RESSOURCES (millions $)

Ententes auxiliaires	Ententes auxilaires/Financement maximum				
	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Mise en valeur des ressources humaines (CEIC)	-	0.6	2.3	1.8	-
Développement du marché intérieur (MEIR)	0.1	3.2	3.4	2.3	0.7
Mise en valeur des ressources naturelles (MAINC)	0.1	1.2	2.2	0.7	-

Le coût total prévu pour ces trois ententes auxiliaires est de 21 millions de dollars. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest paiera 10 % de ce coût, les 19 millions de dollars qui restent devant être payés par le Trésor fédéral.

CONSIDÉRATIONS

L'accord viendra à expiration le 31 mars 1987, quoiqu'on prévoie déjà qu'une initiative analogue prendra le relais, pour laquelle on bénéficiera de l'expérience des cinq années précédentes.

Tous les groupes de la population du Nord, autochtones et non autochtones, se sont dits en faveur de l'accord. Les programmes proposés dans les ententes auxiliaires sont considérés comme bien adaptés aux intérêts et à la situation du Nord.

Le gouvernement territorial est extrêmement favorable à ces ententes parce que celles-ci constituent un engagement du gouvernement central envers le Nord et parce que ses représentants ont directement participé à leur conception.

SOLUTION POSSIBLE

L'entente prévoit déjà un mécanisme de réaffectation des fonds en fonction des priorités (ajout de nouveaux programmes ou abolition de ceux qui se sont avérés inefficaces).

Un comité d'orientation a été chargé de coordonner la mise en application de l'entente. De nombreux conseillers et spécialistes des ministères participants assistent régulièrement aux réunions de ce comité. Il serait peut-être sage d'envisager de limiter la présence aux réunions du comité aux personnes qui doivent s'exprimer sur des points précis à l'ordre du jour.

CONSTATATIONS

L'entente vise effectivement l'économie territoriale et ses possibilités d'expansion.

Elle comporte des dispositions adéquates d'évaluation des résultats et des garanties suffisantes pour qu'il n'y ait pas de dédoublement ou de chevauchement apparent dans sa programmation.

Les projets sont évalués quantitativement de façon réaliste.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

L'entente est un moyen important se réaliser une stratégie de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest et devrait demeurer inchangée jusqu'à expiration.

ACCORD FINANCIER CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST (AINC 105)

OBJECTIF

Fournir une subvention de fonctionnement et une subvention d'immobilisations au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour lui permettre d'offrir les services nécessaires aux citoyens des Territoires.

INTRODUCTION

Il s'agit d'une entente financière annuelle conclue par le ministre des Finances et administrée par le MAINC en vertu d'autorisations annuelles du Conseil du Trésor. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ANALYSE

Les recettes du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest se limitent aux impôts et à certaines taxes indirectes comme celles qui frappent la consommation de carburant et d'alcool. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest assumant de plus en plus de responsabilités détenues auparavant par le programme des Affaires du Nord du MAINC, les recettes perçues auprès de la petite population des Territoires (47,000 habitants) ne suffisent pas à financer les services.

DESCRIPTION

Les dispositions financières de l'entente sont conçues de façon à combler l'écart qui sépare les dépenses du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de ses recettes.

Une formule d'imposition à taux fixe d'une durée de trois ans a été négociée et autorisation est maintenant demandée au Conseil du Trésor de la mettre en vigueur à partir de 1985-1986.

La méthodologie utilisée dans l'entente actuelle est une évolution des techniques antérieures. Du début jusqu'au milieu des années 1970, les ententes étaient négociées programme par programme. Vers la fin des années 1970, ce processus s'était transformé en une sorte d'examen plus général dans le cadre duquel les augmentations de dépenses

globales étaient conformes aux lignes directrices établies par le Conseil du Trésor pour tous les ministères fédéraux, avec des rajustements pour tout transfert de responsabilité.

RESSOURCES

	83/84	84/85
Années-personnes	0.5	0.5
Subventions (millions $)	356.2	384.1

RÉSULTATS

Prestation d'un grand nombre de services aux habitants des Territoires du Nord-Ouest.

CONSIDÉRATIONS

L'accord financier comporte le versement d'une subvention analogue aux paiements de péréquation faits aux provinces.

Le principe de la formule d'imposition à taux fixe pourrait 1) diminuer les frictions entre les gouvernements territorial et fédéral; 2) encourager les gouvernements territoriaux à percevoir des recettes par leur propre système d'imposition; 3) permettre une planification à plus long terme; et 4) rendre les Territoires plus responsables de leurs décisions et de leurs priorités.

SOLUTIONS POSSIBLES

Pour préserver la continuité du processus pendant qu'on met en oeuvre les nouveaux arrangements, aucun changement ne devrait être apporté pour le moment à l'arrangement administratif.

On pourrait envisager de transférer la fonction administrative au ministère des Finances lorsque les ententes actuelles seront arrivées à expiration, afin de rendre plus claires les responsabilités et de faire en sorte que les Territoires bénéficient des transferts fédéraux-provinciaux. Les économies seraient négligeables et il faudrait continuer de reconnaître le caractère particulier des dépenses et recettes territoriales.

CONCLUSIONS

Le processus de négociation est de nature fiscale et ne vise aucun programme particulier. Il ne devrait donc pas être associé aux programmes destinés aux autochtones, mais devrait plutôt être considéré dans le cadre des transferts aux gouvernements provinciaux ou des paiements de péréquation aux provinces, si de tels programmes sont envisagés dans l'avenir.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Laisser le programme inchangé pour l'instant. Envisager de transférer l'administration de l'entente des Affaires du Nord au ministère des Finances dans trois ans.

ACCORD FINANCIER CANADA-YUKON
(AINC 106)

OBJECTIF

Fournir une subvention de fonctionnement et une subvention d'immobilisations au gouvernement du Yukon pour lui permettre d'offrir les services nécessaires aux citoyens du territoire.

INTRODUCTION

Il s'agit d'une entente financière annuelle conclue par le ministre des Finances et administrée par le MAINC en vertu d'autorisations annuelles du Conseil du Trésor. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ANALYSE

Les recettes du gouvernement du Yukon se limitent aux impôts et à certaines taxes indirectes comme celles qui frappent la consommation de carburant et d'alcool. Le gouvernement du Yukon assumant de plus en plus de responsabilités détenues auparavant par le programme des Affaires du Nord du MAINC, les recettes perçues auprès de la petite population des Territoires (23,000 personnes) ne suffisent pas à financer les services.

DESCRIPTION

Les dispositions financières de l'entente sont conçues de façon à combler l'écart qui sépare les dépenses du gouvernement du Yukon de ses recettes.

Une formule d'imposition à taux fixe d'une durée de trois ans a été négociée et autorisation est maintenant demandée au Conseil du Trésor de la mettre en vigueur à partir de 1985-1986.

La méthodologie de l'entente actuelle est une évolution des techniques antérieures. Du début jusqu'au milieu des années 1970, les ententes étaient négociées programme par programme. Vers la fin des années 1970, ce processus s'était transformé en une sorte d'examen plus général dans le cadre duquel les augmentations de dépenses globales

étaient conformes aux les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor pour tous les ministères fédéraux, avec des rajustements pour tout transfert de responsabilité.

RESSOURCES

	83/84	84/85
Années-personnes	0.5	0.5
Subventions (millions $)	105.8	111.5

RÉSULTATS

Prestation de services de type provincial aux habitants du Yukon.

CONSIDÉRATIONS

L'accord financier comporte le versement d'une subvention analogue aux paiements de péréquation faits aux provinces.

Le principe de la formule d'imposition à taux fixe pourrait 1) diminuer les frictions entre les gouvernements territorial et fédéral; 2) encourager les gouvernements territoriaux à percevoir des recettes par leur propre système d'imposition; 3) permettre une planification à plus long terme; et 4) rendre le Territoire plus responsable de ses décisions et de ses priorités.

SOLUTIONS POSSIBLES

Pour préserver la continuité du processus pendant qu'on met en oeuvre les nouveaux arrangements, aucun changement ne devrait être apporté pour le moment à l'arrangement administratif.

On pourrait envisager de transférer la fonction administrative au ministère des Finances lorsque les ententes actuelles seront arrivées à expiration, afin de rendre plus claires les responsabilités et de faire en sorte que le territoire bénéficie des transferts fédéraux-provinciaux. Les économies seraient négligeables, et il faudrait continuer de reconnaître le caractère particulier des dépenses et recettes territoriales.

CONCLUSIONS

Le processus de négociation est de nature fiscale et ne vise aucun programme en particulier. Il ne devrait donc pas être associé aux programmes destinés aux autochtones, mais devrait plutôt être considéré dans le cadre des transferts aux gouvernements provinciaux ou des paiements de péréquation aux provinces, si de tels programmes sont envisagés dans l'avenir.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Laisser le programme inchangé pour l'instant. Envisager de transférer l'administration de l'entente des Affaires du Nord au ministère des Finances dans trois ans.

ENTENTE CANADA-MANITOBA SUR LE DÉVELOPPEMENT DU NORD (MEIR 990)

OBJECTIF

Créer localement des possibilités de revenu et d'emploi, accroître le taux d'activité de la main-d'oeuvre, en particulier dans le secteur des principales ressources, et lever les obstacles matériels au développement des ressources humaines et économiques.

INTRODUCTION

Cette entente quinquennale (1982-1987) s'inscrit dans une stratégie de développement étalée sur 15 ans, qui vise à remédier à l'extrême disparité socio-économique des collectivités septentrionales et reculées du Manitoba. Environ 47,000 habitants de petites localités et réserves sont touchés. (Document habilitant : Entente-cadre de développement Canada-Manitoba; ministère : Expansion industrielle régionale.)

Pendant huit ans, la programmation établie dans le cadre des deux ententes antérieures sur les terres septentrionales (1974-1976 et 1976-1982) visait à rompre l'isolement des collectivités grâce à la mise en oeuvre de projets de transports et de communications, à la préparation des collectivités et des particuliers aux perspectives futures d'emploi dans le Nord et à la construction d'installations communautaires de base.

Les cinq bandes touchées par la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba (signée par l'Hydro, la province, le Comité de l'inondation des terres du Nord et le Canada) vivent dans le nord de la province. La convention prévoit des mesures sociales et économiques visant à atténuer les effets négatifs de l'inondation des réserves et du territoire traditionnel de pêche, de chasse et de piégeage des Indiens. Certaine de ces mesures rappellent l'Entente sur le développement du Nord.

ANALYSE

L'économie du Nord souffre beaucoup du ralentissement des échanges mondiaux de produits miniers et forestiers, et du report des projets hydro-électriques. Les ressources naturelles limitées et le taux de chômage élevé (de 60 à

90 %) des localités reculées et autochtones constituent des obstacles supplémentaires. De plus, la main-d'oeuvre du Nord augmente beaucoup plus vite que la population de la province; on s'attend à ce qu'elle passe de 18,000 à 31,000 personnes de 1978 à 1993, ce qui aggravera les problèmes qui se posent déjà dans le nord du Manitoba. On considère impérieux de prendre des mesures concertées en vue de préparer les collectivités en question à de nouvelles perspectives de développement économique.

DESCRIPTION

Trois ministères fédéraux (le MEIR, la CEIC et le MAINC) fournissent, avec le gouvernement provincial, 18 services du programme, dont 15 % sont des projets d'immobilisations. Le gros des ressources fédérales est constitué de subventions et de contributions versées à la province, aux collectivités, aux entreprises, aux organismes et particuliers locaux, autochtones et autres. Le partage des dépenses entre les gouvernements fédéral et provincial s'établit comme suit aux termes de l'entente :

	millions $	%
a. prestation et financement du fédéral	82.5	44.3
b. coût partagé et prestation fédérale	3.5	2.0
c. coût partagé et prestation provinciale	67.4	36.1
d. financement et prestation de la province	32.8	17.6
Total	**186.2**	**100.0**

Quoique les fonds de la CEIC (40 millions de dollars) et l'essentiel des fonds du MAINC (15 millions de dollars sur 22.2 millions) se situent dans les limites des dépenses approuvées, les fonds du MEIR (jusqu'à 62.8 millions de dollars, y compris les 7.2 millions transférés au MAINC) sont de nouvelles ressources accordées par le Cabinet. Les activités du programme comprennent : la planification du développement économique communautaire, l'application de mesures spéciales de développement dans le nord-est du Manitoba, la prestation de services de placement, le paiement des dépenses de formation et de réinstallation,

l'appui financier aux entreprises jusqu'à ce qu'elles soient autonomes et la prestation de services communautaires à l'intérieur et à l'extérieur des réserves indiennes.

Le personnel fédéral chargé de la mise en oeuvre des projets est en poste à Thompson, au Manitoba. Douze nouvelles années-personnes ont été ajoutées aux ressources du MEIR. Cent années-personnes (personnel embauché pour une période déterminée) ont été approuvées par le Conseil du Trésor en octobre 1983 afin d'accroître le nombre d'autochtones qui occupent des postes techniques dans la fonction publique fédérale.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
période indéterminée	15	25	25	15	0.0*
période déterminée	15	35	35	15	0.0
Millions $	29.5	31.6	25.0	26.3	0.0*

* Des années-personnes et des ressources financières seront nécessaires pour rembourser la province et terminer la mise en oeuvre de l'entente, mais on n'a pas fait de prévision précise à ce sujet.

CONSIDÉRATIONS

Aux termes de deux ententes précédentes sur les terres septentrionales, qui comportaient des dépenses de 162.9 millions de dollars, le gouvernement fédéral a fourni 60 % des ressources mais, semble-t-il, n'a pas eu vraiment d'influence sur les programmes offerts par la province. L'entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord (ECMDN) ayant prévu une augmentation de la prestation fédérale, la part de la gestion fédérale est plus évidente (environ 45 %, soit 86 millions de dollars). Le MAINC et la CEIC auraient néanmoins fourni 69.4 millions de dollars. Le MEIR administre les arrangements de partage des coûts et agitcomme principal coordonnateur fédéral de l'entente, mais il a peu de responsabilités au chapitre de la prestation des services (moins de 8 %).

Cinquante plans communautaires avaient été préparés dans le cadre des ententes sur les terres septentrionales, mais il semble qu'ils soient dépassés ou non conformes aux

objectifs communautaires actuels. Les plans ne sont pas utilisés de façon régulière pour diriger l'affectation des ressources ou pour équilibrer le développement du Nord dans le cadre de l'ECMDN. Une structure complexe de gestion et un comité consultatif assurent la coordination nécessaire.

Le principal but de l'entente était de tirer le meilleur parti possible des possibilités d'emploi offertes par les grands projets de mise en valeur des ressources, en particulier l'exploitation minière, forestière et hydro-électrique. Malheureusement, les projets hydro-électriques ne se sont pas concrétisés et les plans fondés sur les grands projets de mise en valeur des ressources ont été déjoués. Le récent appel d'offres lancé par la province au sujet du projet hydro-électrique de Limestone pourrait relancer l'économie du Nord. Cependant, ce projet aura peu de retombés en ce qui concerne l'entente, car cette dernière viendra à expiration avant 1987, année où les travaux atteindront leur point culminant.

Les dépenses fédérales réelles s'élevaient à 38.4 millions de dollars en 1982-1983 et 1983-1984, soit 4.7 millions de moins que prévu. Les dépenses provinciales s'élevaient à 14.2 millions de dollars pour un total fédéral-provincial de 52.6 millions, ce qui est inférieur au niveau prévu de 60 millions de dollars. Si l'on considère qu'on dépensera, en 1984-1985, au moins 7 millions de dollars de moins que prévu (et probablement plus), il reste environ 15 millions de dollars à dépenser. La sous-utilisation des fonds par le gouvernement fédéral est due en partie au fait que la province (qui devait assumer 60 % des frais) n'a pas réalisé les activités au rythme prévu et aussi au retard qui s'est produit dans la mise en oeuvre de l'entente.

Les bandes Norway House, Cross Lake, York Factory, Split Lake et Nelson House composent environ 15 % de la population visée par l'entente. Ces bandes devaient recevoir des sommes supplémentaires dans le cadre de la Convention de décembre 1977 sur l'inondation des terres du nord du Manitoba et devaient donc bénéficier de possibilités économiques supérieures à celles des autres collectivités du Nord (ce qui malheureusement n'a pas été le cas jusqu'ici). Néanmoins, il a été décidé de ne pas traiter différemment ces collectivités. Même l'annonce faite l'été dernier par le gouvernement fédéral de son intention d'honorer ses engagements (70 millions de dollars en cinq ans) n'a eu aucune répercussion sur les plans relatifs à l'entente.

Les rapports internes sur l'état d'avancement des travaux, mis à la disposition du Groupe d'étude, ne contiennent pas de renseignements sur le taux d'activité, le chômage ou les grands projets d'immobilisations, ni de stratégie visant à lier les plans de l'entente aux grands projets de mise en valeur des ressources naturelles.

L'entente prévoit que le gouvernement fédéral versera 62.8 millions de dollars supplémentaires dans la région et offre la possibilité de coordonner davantage les efforts. Il évident que les programmes du MAINC et de la CEIC auraient été mis en oeuvre même si l'entente n'avait pas été conclue (peut être avec moins de profit).

Il semble que les communautés autochtones contribuent considérablement à l'entente, mais il n'est pas évident que les décisions soient prises à l'échelon local. Les communautés autochtones jouent un rôle consultatif, sauf pour ce qui est de la participation au programme lui-même.

Le bureau du MEIR coordonnant une bonne partie du Programme de développement économique du Nord, il est peu probable qu'il y ait double emploi avec les ententes spéciales ARDA ou le PDEN. En fait, certains projets de l'entente sont parrainés conjointement avec des projets spéciaux de l'ARDA.

SOLUTIONS POSSIBLES

L'utilisation accrue des plans et programmes préparés et soumis par les collectivités ainsi que le financement des projets approuvés pourraient permettre d'atteindre deux objectifs :

1. faire plus de place à la prise de décision au niveau local;

2. assurer que les niveaux de dépense sont respectés (tout au moins dans les domaines stratégiques ou sectoriels relevant des autorités locales).

Puisque l'entente prend fin dans un peu plus de deux ans, cette proposition n'est peut-être pas aussi avantageuse qu'elle aurait été dans d'autres circonstances. Néanmoins, elle mérite d'être étudiée en tant que fondement de la stratégie fédérale-provinciale qui pourrait être adoptée après l'expiration de l'entente.

Le projet hydro-électrique de Limestone, dont la réalisation prendra neuf ans, est un projet de 3 milliards de dollars qui produira environ 1,800 années-personnes d'emploi lorsqu'il arrivera à son maximum d'expansion en 1988. Par conséquent, il serait probablement plus rentable de repenser le financement fédéral et provincial et d'élargir les cadres de l'entente pour assurer le maximum de coordination avec ce grand projet que d'adopter des programmes "mous" de développement économique local ou des mesures de création d'emplois à court terme. Ce changement d'orientation et l'altération des plans et stratégies actuels de l'entente susciteraient sans doute des réactions négatives de la part des dirigeants communautaires, préoccupés de la vitalité à long terme de leurs secteurs respectifs. La réorientation du financement serait sans doute considérée comme une diminution des recettes prévues pour les communautés qui ne devraient pas bénéficier du projet. Une nouvelle politique donnant priorité aux propositions des particuliers et des communautés visant à lier les plans de l'entente au projet de Limestone serait également nécessaire.

Dans les cas où les dépenses fédérales sont sensiblement inférieures au niveau visé (plus de 10 %, ou plusieurs millions de dollars), les ministres fédéraux devraient approuver un nouveau programme de dépenses, dans le cadre de l'entente ou d'ententes similaires, en particulier si les projets semblent donner une nouvelle impulsion à l'économie.

Maintenir la programmation actuelle tout en apportant des rajustements mineurs au financement, pour miser au maximum sur le projet de Limestone.

En rationalisant la coordination et la gestion, on pourrait accroître l'efficacité de la prestation du programme et mieux saisir les occasions qui se présentent.

CONCLUSIONS

L'utilisation commune des ressources fédérales et provinciales pour atteindre des objectifs socio-économiques semblables et coordonner des activités diverses dans des zones géographiques "difficiles" est louable et, apparemment, nécessaire à l'exécution de l'entente qui lie depuis longtemps le gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Cependant, on ne sait pas très bien comment les gouvernements entendent se retirer de la région après

13 ans de programmation et de soutien financier directs. Le recours possible à une politique de dépense fiscale ou de prêt à faible taux d'intérêt afin d'encourager l'investissement du secteur privé et la création de petites entreprises qui viendraient s'ajouter aux grands projets de mise en valeur des ressources devrait être étudié. De plus, il serait peut-être bon d'inciter les grandes entreprises attirées dans le Nord à prendre des mesures d'action positive plus énergiques et d'adopter une politique préférentielle pour les produits et services du Nord.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

L'entente actuelle doit être repensée si l'on veut tirer le maximum de profit du projet de Limestone. On propose la rédaction d'un protocole d'entente fédéral-provincial qui viendrait s'ajouter à l'entente. De plus, il faudrait entreprendre dès que possible la rédaction d'un rapport sur les entreprises recevant des subventions, ainsi que l'évaluation des entreprises qui vont devenir autonomes et des emplois créés et produits par la composante industrielle de l'entente.

Il faudrait en outre entreprendre un examen interne des structures de gestion et de coordination afin de simplifier, de préciser et d'éclaircir les responsabilités.

ENTENTE CANADA-MANITOBA SUR LE CENTRE-VILLE DE WINNIPEG (MEIR 989)

OBJECTIF

Redonner vie au centre-ville de Winnipeg par l'adoption de mesures visant : 1) à créer des emplois 2) à favoriser le développement industriel, commercial et résidentiel, et 3) à faciliter la participation sociale et économique des résidents du centre-ville au développement.

INTRODUCTION

Cette entente vise la revitalisation du centre-ville de Winnipeg, et non les autochtones. Elle est étudiée ici en raison de la façon toute particulière dont les résidents du centre-ville, parmi lesquels il y a beaucoup d'autochtones, ont été appelés à participer au plan de revitalisation. L'évaluation du programme, par conséquent, porte surtout sur le Programme d'emploi et d'action positive qui relie entre eux les projets d'immobilisations et les projets communautaires. (Documents habilitants : Loi sur le MEIR, Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique (1984); ministère : Expansion industrielle régionale.)

ANALYSE

Le centre-ville de Winnipeg s'est différencié avec le temps du reste de la ville. En 1951, il y avait une différence de revenu de 11 % entre les habitants du centre-ville et ceux des autres quartiers; en 1978, cette différence était de 32 %, au détriment du centre-ville. La composition démographique du centre-ville a également évolué avec la migration régulière d'autochtones, en particulier des jeunes et des jeunes familles provenant des régions rurales. On estime que 6,000 à 8,000 personnes ont besoin d'aide sociale en permanence et que 43 % des familles autochtones sont monoparentales.

DESCRIPTION

Le Programme d'emploi et d'action positive (15.6 millions de dollars), qui fait partie d'une entente globale d'une valeur de 96 millions de dollars prévoyant d'importantes mesures de réaménagement, est conçu pour aider le plus grand nombre possible de résidents du

centre-ville à obtenir des emplois, tant ceux qui existent déjà que ceux que créeront les projets d'immobilisations et, si nécessaire, pour faciliter l'accès aux emplois grâce au soutien à la formation sur le tas.

Le programme vise :

1. les résidents du centre-ville, spécialement ceux qui ont des besoins particuliers, et surtout les autochtones, les parents célibataires, les jeunes et les réfugiés.

2. des projets innovateurs de création d'emplois parrainés par le secteur privé, les groupes communautaires et les organismes municipaux ou provinciaux.

Les efforts déployés s'incrivent dans le cadre d'une stratégie élaborée par la CEIC les services sont offerts par un Bureau des clients spéciaux, situé dans le centre-ville.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	1	1	1	1	1
Programme d'emploi (millions $)	2.7	4.7	4.2	1.3	0.4

RÉSULTATS

L'entente a été conclue en septembre 1981 et viendra à expiration le 31 mars 1985. Jusqu'à présent, 6.7 millions de dollars ont été dépensés pour le Programme d'emploi et d'action positive, dont 4.2 millions pour des programmes de formation coordonnés par un organisme spécial chargé de la formation dans le centre-ville. Trente-huit contrats de formation ont été conclus avec des employeurs pour 517 postes. Cinquante-huit pour cent de l'activité a trait au secteur privé. Sur les 232 personnes qui ont suivi un stage de formation, 150 ont un emploi permanent, par exemple dans la gestion d'un magasin IGA, au réseau anglais de la Société Radio-Canada, en tant que chauffeurs d'autobus municipaux, en tant que métallurgistes ou spécialistes de la rénovation des maisons (projets parrainés par la Chambre de commerce), ou encore en tant qu'employés du Manitoba Telephone System, etc.

CONSIDÉRATIONS

La rareté des emplois dans les collectivités autochtones a fait augmenter sensiblement le taux de migration des autochtones vers les villes, en particulier dans l'Ouest canadien et dans certaines parties de l'Ontario.

Sans expérience ni spécialisation professionnelle, les autochtones perdent rapidement espoir de trouver du travail et vont grossir les rangs des chômeurs chroniques.

L'entente sur le centre-ville de Winnipeg vise à aider les habitants du centre-ville, dans le cadre du Programme d'emploi et d'action positive, à obtenir les emplois existants ou ceux qui sont générés par les projets d'immobilisations prévus par l'entente elle-même.

L'évaluation de la première moitié du programme est sur le point d'être terminée et n'est pas encore disponible. Certaines données préliminaires indiquent que 39 % des bénéficiaires seraient des autochtones, que 21% seraient des parents célibataires et que 26 % auraient moins de 24 ans. D'après les quelques renseignements disponibles, il semble que le programme ait beaucoup contribué à accroître le taux de participation des résidents du centre-ville à des emplois "réels" et visibles.

Le mécanisme de gestion de l'entente est extrêmement lourd en ce sens qu'il exige l'accord des trois parties concernées sur les projets ou questions débattus, alors que le pouvoir de décision n'a pas, dans tous les cas, été délégué au niveau approprié. Par exemple, la ville de Winnipeg n'ayant pas délégué de pouvoir d'approbation des projets, ceux-ci doivent être approuvés par le conseil municipal. L'unanimité requise par ce système semble au moins avoir amélioré l'efficacité du projet, quoique, dans une certaine mesure, au détriment de son efficience.

SOLUTION POSSIBLE

Aucun changement n'est recommandé, l'entente étant un arrangement pluripartite et pluriannuel qui entre dans sa dernière année.

CONCLUSIONS

Il semble que cette entente réalise son objectif, qui est de faire participer les résidents du centre-ville au processus de revitalisation du secteur dans lequel ils vivent. Le Programme d'emploi et d'action positive et l'établissement de bureaux d'aide aux clients spéciaux semblent avoir joué un rôle clé dans ce processus.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Cette entente pourrait servir de modèle de collaboration entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les autorités municipales et le secteur privé relativement aux problèmes qui se posent en milieu urbain. C'est pourquoi il faudrait porter la plus grande attention aux structures de gestion envisagées.

ENTENTE CANADA-SASKATCHEWAN SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU NORD (MEIR 988)

OBJECTIF

Développer des possibilités de revenu et d'emploi locales et améliorer l'accès aux autres emplois.

INTRODUCTION

L'Entente quinquennale Canada-Saskatchewan sur le développement économique du nord (ECSDEN) fait suite à deux ententes sur les terres septentrionales (conclues en 1974-1978 et 1978-1983) qui prévoyaient des dépenses de plus de 159 millions de dollars. Le coût du programme pour le gouvernement fédéral s'élevait à 100 millions de dollars, répartis entre le MEIR, TC, le MAINC et la CEIC. Ces ententes ont permis d'améliorer les réseaux autoroutiers, les pistes d'aérodrome et les systèmes d'adduction et d'évacuation des eaux; elles ont assuré l'octroi d'une aide financière pour les activités, alors en expansion, de cueillette du riz sauvage, de pêche et d'exploitation des ressources forestières. Elles ont amélioré la planification communautaire des équipements, de l'économie et de l'utilisation des sols; elles ont fourni des services de formation, d'éducation, de réinstallation et de placement.

ANALYSE

L'économie du nord de la Saskatchewan se fonde à la fois sur les activités traditionnelles de cueillette et sur l'industrie. Quoique ces secteurs emploient un grand nombre de personnes et produisent des recettes considérables, une bonne partie de la main-d'oeuvre du Nord est toujours en chômage et les revenus sont très bas. Le développement des industries locales et la formation de la main-d'oeuvre sont nécessaires pour régler les problèmes sociaux et économiques persistants de la région.

DESCRIPTION

L'ECSDEN est une entente auxiliaire d'un montant de 36 millions de dollars conclue le 31 août 1984 entre les gouvernements fédéral et provincial. Le MEIR fournit 18 millions de dollars et la province un montant équivalent. Aucun autre ministère fédéral n'est touché.

Conformément à l'entente générale de développement économique et régional, l'ECSDEN fournit une aide financière et un soutien gestionnel à des projets de développement économique, de développement des ressources humaines et d'immobilisations. Elle complète d'autres programmes fédéraux et provinciaux.

RESSOURCES (millions $)

	84/85	85/86	86/87
Années-personnes	1.5	3.0	3.0
Salaires et traitements*	0.1	0.1	0.1
F & E*	0.1	0.1	0.1
Contributions*	1.3	2.8	3.8
Immobilisations	-	-	-
* Estimatif	1.5	3.0	4.0

Note : On prévoit 4 millions de dollars et 3 années-personnes pour 1987-1988 et 1988-1989, de même que 2 millions de dollars et 1.5 année-personne pour 1989-1990.

RÉSULTATS

Aucune aide financière n'a encore été versée aux bénéficiaires.

CONSIDÉRATIONS

Le taux de chômage élevé (de 10 à 90 % selon la région ou la réserve) et le faible niveau de scolarité et de spécialisation professionnelle (70 % des intéressés n'ont pas dix ans de scolarité) empêchent les gens du Nord de trouver des emplois dans leur région (5,000 emplois sont occupés par des gens du Sud).

La croissance démographique est deux fois plus élevée que la moyenne provinciale et, chaque année, environ 1,500 habitants du Nord arrivent sur le marché du travail. Les deux tiers des quelque 30,000 personnes qui vivent dans plus de 40 localités sont des autochtones.

Contrairement à ce qui se passe dans le cadre de l'Entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord (dont

l'esprit est analogue), le MEIR et le MAINC n'ont mis aucun programme en oeuvre et n'assurent aucun financement.

Le niveau des dépenses fédérales et provinciales et du soutien à l'organisation fourni par le gouvernement fédéral est très inférieur à ce qui est prévu dans l'Entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord (environ 60 millions de dollars pour chaque gouvernement), quoiqu'il semble que la situation économique et sociale soit aussi mauvaise dans les deux régions. Les raisons de cette différence ne sont pas claires et ne peuvent pas être facilement justifiées par les besoins. Peut-être que les équipements sont plus importants en Saskatchewan et que d'autres programmes provinciaux répondent à certains besoins sociaux et économiques, mais rien ne permet de l'affirmer avec certitude.

La structure de gestion et de coordination semble très au point et économique. Contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'entente avec le Manitoba, les membres du comité consultatif du programme sont apolitiques.

La ventilation financière de l'entente s'établit comme suit :

Programme (millions $)	Fédéral	Coût partagé	Provincial	Total
Développement économique	11.0	0.0	4.7	15.7
Ressources humaines	3.0	2.5	11.0	16.5
Immobilisations	1.7	0.0	0.0	1.7
Gestion	0.95	0.2	0.95	2.1
Total	**16.65**	**2.7**	**16.65**	**36.0**

SOLUTION POSSIBLE

Le gouvernement fédéral ayant affecté relativement peu d'argent et d'années-personnes à la mise en oeuvre de cette entente, et celle-ci n'en étant encore qu'à ses débuts, les responsabilités fédérales d'exécution du programme pourraient être transférées à la province. Ceci exigerait de modifier l'entente mais pourrait aussi assurer l'efficacité et l'efficience. On devrait tenir compte du fait que la province dispose d'un personnel nombreux dans les communautés du Nord et que celui-ci serait mieux placé pour évaluer le travail accompli et suggérer les rajustements à faire aux projets approuvés par l'entente.

Si le programme était entièrement exécuté par le gouvernement provincial, il est bien sûr que la présence fédérale disparaîtrait au niveau local. De plus, il se pourrait que les bandes s'opposent à ce que le gouvernement provincial mette le programme en oeuvre dans les réserves. Dans ce cas, le gouvernement fédéral devra peut-être assurer l'exécution du programme jusqu'à ce que des ententes soient convenues entre les bandes et les gouvernements pour faciliter la prestation des services par la province.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Maintenir l'arrangement fédéral-provincial actuel et exiger que, au moment de l'évaluation, on analyse le système de prestation adopté et qu'on le compare avec celui de l'Entente Canada-Manitoba sur le développement du Nord.

CONCLUSIONS

L'entente avec la Saskatchewan semble moins complexe et plus facile à administrer que d'autres ententes fédérales-provinciales du même genre. Si elle réussit, elle pourrait s'avérer une stratégie améliorée dont on pourrait s'inspirer pour les futurs plans de développement du nord des provinces.

ENTENTE ENTRE LE CANADA ET LES AUTOCHTONES DE TERRE-NEUVE (AINC 86)

OBJECTIF

Prévoir la mise en oeuvre et le partage des coûts de certains programmes au profit des collectivités de Terre-Neuve et du Labrador ayant une population autochtone nombreuse.

INTRODUCTION

Cette entente quinquennale a été signée le 4 juillet 1981 et arrivera à expiration le 31 mars 1986. Le gouvernement fédéral et la province assument respectivement 90 et 10 % des frais des programmes et services fournis aux autochtones des collectivités admissibles, la province assumant la totalité des frais des mêmes programmes et services fournis aux résidants non autochtones.

ANALYSE

Les bénéficiaires sont les Indiens de trois localités et les Inuit de cinq localités de Terre-Neuve et du Labrador, qui comptent toujours parmi les plus pauvres du Canada. Ce programme, comme le Programme de construction de pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador, a pour objectif de favoriser l'indépendance économique des collectivités. Le besoin durera sans doute encore longtemps après l'expiration de l'entente.

DESCRIPTION

L'entente porte sur cinq programmes :

1. Développement communautaire et économique
2. Éducation
3. Pêche
4. Logement
5. Développement du Nord

La mise en oeuvre et l'administration de l'entente relèvent du ministère du Développement rural, agricole et septentrionnal de Terre-Neuve, et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui représente le gouvernement du Canada.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Subventions/contributions	2.537	7.100

CONSIDÉRATIONS

Un certain nombre de problèmes se sont posés lors de la mise en oeuvre de l'entente. Contrairement au MAINC et aux collectivités intéressées, Terre-Neuve ne croit pas que les objectifs du programme devraient être définis par les collectivités elles-mêmes. De plus, la province et les collectivités ont présenté des rapports financiers incomplets. La province a suspendu ses paiements car les communautés n'avaient pas honoré les conditions qui avaient été posées, ce qui a amené le MAINC à intervenir.

Pour compliquer les choses, la localité de Conne River est en voie d'être transformée en réserve indienne, ce à quoi s'oppose le gouvernement provincial.

SOLUTIONS POSSIBLES

L'entente pourrait être résiliée, mais cette mesure nuirait aux autochtones qui en bénéficient.

On pourrait renégocier l'entente de façon à résoudre certains problèmes de mise en oeuvre et à prendre en considération les inquiétudes du gouvernement de Terre-Neuve quant à la création d'une réserve à Conne River. Compte tenu du peu de temps qu'il reste d'ici à l'expiration de l'entente, cette solution semble peu indiquée, mais le problème doit être réglé à long terme.

CONCLUSIONS

En dépit des difficultés de mise en oeuvre, les autochtones profitent sensiblement de cette entente, mais celle-ci ne règlera pas tous les problèmes.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

L'Entente entre le Canada et les autochtones de Terre-Neuve devrait être maintenue; il faudrait cependant la renégocier de façon à en améliorer la mise en oeuvre et à tenir compte de l'opinion de la province.

GRANDS PROJETS DE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES

LISTE DES PROGRAMMES

Le MAINC met en oeuvre quatre programmes qui atténuent les effets sur les autochtones des grands projets de mise en valeur des ressources. Leur budget 1984-1985 s'élève à 15.5 millions de dollars et 25 années-personnes.

Participation à des enquêtes publiques (AINC 77). Le programme octroie des fonds aux groupes autochtones (au nord du 60^{e} parallèle) pour qu'ils puissent participer au processus de planification et de consultation associé aux projets de mise en valeur des ressources dans le Nord (0.7 million de dollars, 6 années-personnes).

Atténuation des répercussions de l'exploitation des ressources (AINC 303). Le programme accorde des fonds aux groupes autochtones (vivant principalement au sud du 60^{e} parallèle) pour les aider à évaluer l'effet des projets de mise en valeur des ressources et à négocier les retombées économiques et les dédommagements (6.6 millions de dollars, 4 années-personnes).

Projet Norman Wells (AINC 232). En application de ce programme, le MAINC veille à l'observation des lois et des règlements, contrôle les effets sur les collectivités et administre des programmes de formation; ces mesures découlent du projet d'exploitation du champ pétrolifère de Norman Wells et de construction d'un pipeline (7.2 millions de dollars, 6 années-personnes).

Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba (AINC 990). La Convention prévoit des fonds pour améliorer les conditions sociales, économiques et matérielles de cinq bandes indiennes touchées par un projet provincial de construction de centrale hydro-électrique (1.4 million de dollars, 8 années-personnes).

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

HISTORIQUE

Depuis le début des années 1970, le gouvernement accorde des fonds à des groupes autochtones pour étudier les effets qu'auront les projets de mise en valeur des ressources sur leur collectivité et pour participer aux audiences réglementaires visant à protéger leurs intérêts. Les programmes aident également les autochtones et les habitants du Nord à négocier avec les promoteurs les avantages que retireront les citoyens et les collectivités touchés par ces projets de mise en valeur.

Pour certains projets, il faut conclure une entente avec les provinces ou les territoires pour l'échange de terres et la prestation de services en vue de la réinstallation des personnes déplacées.

L'ouverture de nouveaux puits au champ pétrolifère de Norman Wells, dans les Territoires du Nord-Ouest, et la construction du pipeline ont été accompagnées d'un programme d'atténuation des répercussions qui portait sur la réglementation, l'adaptation socio-économique et la formation des travailleurs. Le pipeline doit être terminé au milieu de l'année 1985.

En 1977, une entente entre le MAINC, le gouvernement du Manitoba, Manitoba Hydro et cinq bandes indiennes a permis la cession de nouvelles terres et la réalisation d'un programme d'atténuation des effets sur le mode de vie causés par l'inondation des fleuves Churchill et Nelson. L'entente a été conclue à un stade très avancé des travaux. Sa mise en application a été difficile. Les progrès ont été lents et de nombreuses revendications non réglées ont été soumises à l'arbitrage. L'échange de terres n'a pas eu lieu entre le Manitoba et les cinq bandes indiennes. Le coût total du règlement se situe entre 340 et 550 millions de dollars, le Canada en assumant environ 25 %.

Il y a 50 grands projets de mise en valeur des ressources à divers stades de réalisation et un grand nombre de petits projets; des milliers d'autochtones pourraient être touchés. Par ailleurs, il sera toujours nécessaire d'appliquer un programme d'atténuation des répercussions de l'exploitation des ressources.

OBSERVATIONS

On a pu, au cours des deux dernières décennies, amener les promoteurs à reconnaître les effets néfastes de leurs projets sur les autochtones et à créer des possibilités d'emploi et de développement économique pour les habitants de l'endroit. Malgré les progrès accomplis, très peu d'autochtones occupent des emplois permanents dans le secteur de la mise en valeur des ressources.

Malgré des dépenses de plus de 20 millions de dollars dans le cadre du programme d'atténuation de Norman Wells, moins de 30 % des travailleurs de ce chantier sont des autochtones.

Pour accroître sensiblement le nombre d'emplois et les possibilités de développement économique offerts aux autochtones par les projets, il faut que les promoteurs acceptent de jouer un rôle directeur dans la solution du problème. La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba et le projet Norman Wells démontrent bien qu'à moins que le promoteur ne formule très tôt un plan global pour la participation et l'embauchage des autochtones, les travaux se font par des travailleurs migrants de la construction et sont administrés par des non-autochtones.

Le MAINC administre deux programmes parallèles ayant le même objectif. Au nord du 60^{e} parallèle, le programme est administré par le secteur des Affaires du Nord; au sud du 60^{e} parallèle, par le secteur des Affaires indiennes.

La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba est l'exemple d'un processus qui n'a pas fonctionné. Elle a été négociée trop tard; elle n'a pas réglé toutes les questions en litige ni créé de mécanisme d'application. En conséquence, elle est coûteuse à administrer et donne peu de résultats. Les dépenses pour les autres programmes fédéraux sont moins élevées dans ces cinq collectivités que dans les autres collectivités du nord du Manitoba depuis la conclusion de l'entente.

CONSTATATIONS

Il faudrait immédiatement réévaluer la nécessité de maintenir des programmes parallèles. Le ou les programmes ne devraient s'appliquer qu'aux projets qui offrent de grandes possibilités d'emploi et de développement économique ou qui entraînent des effets nuisibles graves.

Les ministres et les hauts fonctionnaires devraient travailler activement avec les provinces et les promoteurs pour établir un consensus national en faveur de l'amélioration des possibilités économiques offertes aux autochtones.

Le Programme d'atténuation des répercussions de l'exploitation des ressources ne devrait accorder de subventions que pour favoriser les projets qui peuvent créer des possibilités de développement économique importantes ou pour en prévenir les effets néfastes graves.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Combiner le Programme d'atténuation des répercussions des projets de mise en valeur du secteur des Affaires indiennes avec celui du secteur des Affaires du Nord.

- Libérer le gouvernement fédéral de l'obligation de fournir les services promis dans la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba aux cinq bandes du Manitoba au moyen d'un règlement en argent négocié et effectuer simultanément le transfert des terres avec le gouvernement du Manitoba.

PARTICIPATION À DES ENQUÊTES PUBLIQUES (AINC 77)

OBJECTIF

Faciliter la planification et la consultation entre les gouvernements et les autochtones au sujet des projets à réaliser dans le Nord et des questions de mise en valeur des ressources.

INTRODUCTION

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien accorde des fonds aux organisations autochtones pour les aider à participer à la planification, à la gestion et à la consultation relatives aux projets dans le Nord et plus particulièrement aux projets de mise en valeur des ressources renouvelables. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Il est essentiel que les habitants du Nord participent aux consultations publiques afin que leurs intérêts soient pris en considération dans la réalisation des grands projets de mise en valeur des ressources dans le Nord. L'augmentation des coûts est attribuable à la complexité et à la durée des processus d'examen public dans le Nord.

DESCRIPTION

Les groupes autochtones et non autochtones reçoivent des contributions pour participer aux audiences publiques et aux processus de consultation (Office national de l'énergie, Commission d'examen des incidences environnementales, Commission sur le projet du versant nord du Yukon) ayant trait aux projets de mise en valeur des ressources dans le Nord.

Pour l'évaluation des incidences environnementales du projet de la mer de Beaufort, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) a créé un comité de financement indépendant pour administrer les fonds accordés aux intervenants par le MAINC. Le comité a reçu et étudié les demandes de financement et a octroyé les fonds.

Les contributions individuelles ne dépassent pas 50,000 $ et peuvent totaliser 400,000 $ pour un même

groupe. Les fonds servent à payer les salaires, les frais de consultation, les frais juridiques, les frais de déplacement, les frais de téléphone, les fournitures et les frais généraux.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	7	7
Traitements et salaires	0.1	0.3
F & E	0.1	0.1
Subventions et contributions	0.2*	0.1
Immobilisations	-	-
Total	**0.3**	**0.6**
Recettes	-	-

* La diminution des fonds est attribuable au fait que les audiences tiraient à leur fin.

RÉSULTATS

- Les autochtones participent activement aux processus de consultation concernant les projets dans le Nord (particulièrement pour les projets de mise en valeur des ressources renouvelables).

- Les rapports présentés par les bénéficiaires aident le gouvernement fédéral à répondre aux préoccupations et aux besoins des groupes autochtones (par exemple, effets sur le mode de vie ou les activités traditionnelles des autochtones, etc.).

- On ne possède aucune information sur les avantages que les autochtones retirent de leur participation aux processus d'examen.

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

La participation au programme est difficile à prévoir étant donné la durée des processus d'examen public et la difficulté d'obtenir la participation continue des groupes à toutes les phases.

L'évaluation préliminaire indique que le financement des intervenants par le Programme des Affaires du Nord pourrait être administré de bien d'autres façons. Une évaluation complète est en cours.

Sept autres ministères du gouvernement fédéral ainsi que le Programme des Affaires indiennes accordent des fonds (les autochtones peuvent être admissibles) pour aider les gens à participer aux processus de réglementation. Il faudrait étudier la question de savoir s'il convient de laisser le MAINC s'occuper des besoins particuliers des autochtones ou s'il vaut mieux que l'organisme de réglementation pertinent le fasse.

Une évaluation préliminaire de l'examen du projet de la mer de Beaufort conclut que l'étude cyclique annuelle des demandes de financement décourage la mise en place d'infrastructures importantes dans les organisations autochtones.

SOLUTIONS POSSIBLES

Des solutions de rechange au programme pourraient être examinées à la lumière des constatations du Groupe de travail sur la réforme de la réglementation.

Le programme fait actuellement l'objet d'une évaluation interne par le Programme des Affaires du Nord. Le cadre de cette évaluation pourrait être élargi de manière à inclure les activités du Programme des Affaires indiennes (voir "Développement économique et mise en valeur des ressources"), afin de déterminer s'il est possible de grouper les deux programmes.

On pourrait insister d'avantage sur la participation aux processus d'examen du point de vue des avantages économiques que pourraient en retirer les autochtones.

CONCLUSIONS

Il faudrait envisager le programme dans le contexte de la politique fédérale globale sur la participation du public aux processus d'examen de la réglementation et sur l'administration de l'aide financière aux intervenants.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

En attendant, il faudrait grouper les activités semblables du Programme des Affaires indiennes et du Programme des Affaires du Nord.

ATTÉNUATION DES RÉPERCUSSIONS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES (AINC 303)

OBJECTIF

Aider les Indiens et les Inuit à participer davantage aux grands projets de mise en valeur des ressources afin de maximiser les avantages économiques et le nombre d'emplois et d'atténuer les effets négatifs sociaux, économiques et environnementaux de ces projets de mise en valeur sur les Indiens et les Inuit, leur culture et leurs terres.

INTRODUCTION

Dans les années 1970, les projets de mise en valeur des ressources qui touchaient les collectivités autochtones étaient traités cas par cas par les bureaux régionaux du Programme des Affaires indiennes et inuit. Avec l'augmentation du nombre de projets, on a cherché à établir une démarche plus coordonnée. En 1980, une Direction de l'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources était créée à l'administration centrale du MAINC. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Des fonds spéciaux de 2 millions de dollars ont été affectés en 1981-1982; cette somme a depuis été portée à 14.5 millions de dollars pour la période triennale se terminant en mars 1987.

ÉVALUATION DU BESOIN

Il y a, à divers stades de réalisation, une cinquantaine de grands projets de mise en valeur des ressources touchant les collectivités autochtones. Il faut en étudier d'abord les effets négatifs et les possibilités et négocier ensuite avec les promoteurs.

Les autochtones qui sont engagés pour les projets de mise en valeur des ressources travaillent généralement pour de brèves périodes à des emplois qui exigent peu de qualifications.

Le programme sera toujours nécessaire.

DESCRIPTION

Le programme a créé à l'administration centrale un groupe chargé de surveiller la réalisation des projets de mise en valeur des ressources et d'établir des normes pour l'octroi de subventions aux groupes autochtones et aux bandes indiennes.

Les subventions aux Indiens et aux Inuit servent à déterminer les effets des projets de mise en valeur des ressources, à négocier des ententes avec les promoteurs, à participer aux audiences sur la réglementation et à informer les collectivités des effets des projets.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	4
Traitements et salaires	0.4
F & E	0.2
Contributions	6.0
Immobilisations	

RÉSULTATS

Le programme, ou les activités semblables qui l'ont précédé, a permis de réaliser tout ou partie des objectifs d'un bon nombre de projets. Par exemple :

Mine d'uranium du lac Key
Mine d'or du lac Detour
Syncrude (sables bitumineux)
Mine d'uranium du lac Cluff
Scierie du lac Burns
Mine d'or du lac Cullaton

Une part importante des ressources sont consacrées à des projets qui ne sont pas réalisés. Par exemple :

Projet Alsands
Projet d'exportation de gaz naturel liquéfié de la Westcoast

L'évaluation effectuée en mars 1983 indique que les projets financés se concentrent sur les avantages à court terme et n'ont pas de stratégie globale pour obtenir des avantages à long terme.

Au cours de 1984-1985, la Direction répartirera entre 92 projets des fonds s'élevant à 5 millions de dollars.

CONSIDÉRATIONS

Même si les projets de mise en valeur des ressources fournissent d'excellentes occasions d'accroître la participation des autochtones à l'activité économique, l'ampleur de leur participation dépend de deux facteurs clés :

1. la volonté des promoteurs d'accepter les autochtones;
2. l'aptitude des collectivités et des organisations autochtones à faire valoir leurs intérêts.

Au cours de la dernière décennie, on a pris de plus en plus conscience de la nécessité d'offrir aux autochtones la possibilité de profiter des projets de mise en valeur des ressources. Cette amélioration est attribuable en grande partie à l'action directe du gouvernement fédéral et à l'action des autochtones qui ont reçu une aide financière du gouvernement.

Le gouvernement doit continuer de surveiller les activités des promoteurs et de défendre les intérêts des autochtones.

L'ampleur de ce rôle dépend de l'attitude des promoteurs. Si ces derniers estiment que le "problème autochtone" relève uniquement du gouvernement fédéral, alors le programme ne suffira pas à améliorer sensiblement la situation des autochtones. Les solutions viendront plutôt de l'effort soutenu des promoteurs que du genre d'activité interventionniste auquel ce programme donne lieu. Le gouvernement doit tenir compte non pas des grandes compagnies mais des entrepreneurs et des fournisseurs de services qui contrôlent la plupart des occasions d'emploi. Les descriptions d'emploi et les conventions collectives doivent contenir des dispositions offrant des possibilités raisonnables aux autochtones qui entrent sur le marché du travail.

Les actions qui ont permis d'arrêter ou de retarder la réalisation de grands projets ont démontré que les mesures volontaires prises pour offrir des possibilités aux Indiens servent les intérêts des promoteurs; l'intérêt continu des gouvernements émane du fait que leurs objectifs sont aussi servis par les mesures prises en ce sens.

Au cours de l'élaboration des projets, le promoteur doit traiter avec les gouvernements un certain nombre de points allant du droit d'accès et d'exploitation à l'obtention des approbations nécessaires pour exploiter, traiter, transporter et exporter les produits. Certaines de ces activités sont régies par les gouvernements provinciaux. Les gouvernements peuvent ainsi s'assurer que les promoteurs tiennent compte des intérêts des autochtones dans l'élaboration des projets.

Lorsque les autochtones détiennent des droits de propriété ou un pouvoir de négociation comparable, il a été possible de négocier des ententes de développement en application desquelles le promoteur doit fournir des emplois, des services et des possibilités de développement économique. La négociation de ces ententes a été la conséquence la plus importante du programme.

Si l'intervention et la supervision sont les principaux outils qui permettent de réaliser les objectifs du programme, l'application de ce dernier devra s'accompagner de programmes destinés à former une main-d'oeuvre qualifiée et de ressources pour assurer la supervision sur place de l'avancement des projets.

Le programme n'a pas d'objectifs clairs. Les projets financés vont de l'inventaire de la main-d'oeuvre chez les bandes indiennes à la création d'une coentreprise de services dans le cadre d'un projet de mise en valeur des ressources.

Le Programme des Affaires du Nord du MAINC administre un programme semblable (AINC 305) au nord du 60^{e} parallèle. Il faudrait qu'il y ait coordination à l'échelon régional pour éviter le chevauchement.

Le programme touche plusieurs services du MAINC ainsi qu'Environnement Canada, Santé et Bien-Être social Canada, Agriculture Canada, la CEIC, EM&R, le BFEEE, TC, Pêches et Océans, Développement social, le MEIR et le Secrétariat d'État, de même que les provinces en ce qui concerne la

réglementation de l'exploitation des ressources, la pêche, la chasse et les répercussions environnementales.

SOLUTION POSSIBLE

Pour la réalisation des objectifs du programme, on pourrait s'en remettre entièrement au processus réglementaire et aux négociations émanant des relations des promoteurs avec les gouvernements. Cette solution dépendrait de la partipation des provinces à la réalisation des objectifs du programme.

CONCLUSIONS

Le programme est nécessaire. Il devrait se concentrer sur des objectifs à long terme. Aucuns fonds ne devraient être octroyés pour les projets qui ne semblent pas offrir de possibilités importantes ou entraîner des répercussions graves.

Il faut s'efforcer de faire accepter aux promoteurs de considérer comme leurs les objectifs du programme.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Poursuivre le programme en se concentrant davantage sur les résultats et sur la participation, selon le cas, des promoteurs et des gouvernements provinciaux dès les débuts des projets.

PROJET NORMAN WELLS (AINC 232)

OBJECTIF

Minimiser les effets sur les collectivités du Nord, de l'expansion de la production du champ pétrolifère et de la construction du pipeline.

INTRODUCTION

Le programme, dont les dépenses de 21.4 millions de dollars ont été approuvées, est relié à la mise en valeur du champ pétrolifère de Norman Wells. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Il était nécessaire de réduire les effets négatifs sur les collectivités nordiques environnantes; de plus, cela était imposé par règlement.

DESCRIPTION

Le programme a commencé en mai 1982 et prendra fin vers le milieu de 1985.

Les fonds se répartissent ainsi :

	(millions $)
Réglementation	1.6
Adaptation aux effets sociaux	9.5
Formation	9.0
Coentreprise de forage	1.5
Total	**21.4**

La réalisation du projet a exigé une collaboration étroite entre le MAINC, la CEIC, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les représentants des organisations autochtones et les promoteurs du projet, c'est-à-dire Esso et Interprovincial Pipeline Limited.

Les promoteurs du projet ont dû négocier avec les divers groupes de fonctionnaires du MAINC qui s'occupent des territoires au nord et au sud du 60^{e} parallèle.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	6.0
Traitements et salaires	0.2
F & E	
Contributions	7.0
Immobilisations	

RÉSULTATS

- L'application des règlements fait l'objet d'un contrôle efficient et efficace.
- Il y a peu d'effets socio-économiques sur les collectivités.
- Esso et des autochtones ont créé une coentreprise de forage pour laquelle travaillent 23 autochtones.
- Les habitants du Nord représentent 52 % des travailleurs du champ pétrolifère et 70 % de ceux du pipeline.
- Six cent neuf (609) travailleurs ont été formés pour la construction du pipeline.

CONSIDÉRATIONS

Environ 10 % du coût total du projet ont été consacrés à l'emploi d'habitants du Nord ou à l'achat de services fournis par ces derniers. On ne sait dans quelle mesure le programme a encouragé les habitants du Nord à participer au projet.

Les autochtones représentaient moins de 30 % du nombre de travailleurs provenant du Nord.

Le revenu gagné par les autochtones grâce au projet est faible par rapport au coût de la formation et de l'adaptation sociale, ce qui laisse entendre qu'il faut trouver des moyens plus efficaces de faire participer les autochtones.

L'évaluation qui sera réalisée après l'achèvement des travaux devrait considérer la rentabilité des dépenses consacrées à la formation et à l'adaptation sociale.

CONCLUSIONS

Les promoteurs du secteur privé auraient pu être tenus de fournir les résultats obtenus sans que la supervision mise en place pour le projet ait été nécessaire.

Les dépenses consacrées à l'adaptation sociale et à la formation sont élevées par rapport aux résultats obtenus.

Le dédoublement des négociations qui ont eu lieu avec les fonctionnaires fédéraux au sujet des mesures d'atténuation selon qu'elles s'appliquaient au nord ou au sud du 60^{e} parallèle semble avoir compliqué inutilement la tâche des promoteurs.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Laisser l'entente suivre son cours.

CONVENTION SUR L'INONDATION DES TERRES DU NORD DU MANITOBA (AINC 990)

OBJECTIF

Améliorer les conditions sociales, économiques et matérielles de cinq bandes indiennes touchées par la construction par la province d'une centrale hydro-électrique.

INTRODUCTION

En décembre 1977, la province, Manitoba Hydro, le MAINC (au nom du Canada) et le Comité des inondations dans le Nord, qui représente cinq bandes, soit environ 7,500 Indiens, ont signé la Convention. Celle-ci a été conçue pour atténuer les effets de l'inondation de 20 % des réserves ainsi que de la modification permanente du mode de vie des collectivités et de la disparition de possibilités économiques.

ÉVALUATION DU BESOIN

La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba comporte des dispositions particulières et générales prévoyant l'intervention du gouvernement fédéral en collaboration avec la province ou Manitoba Hydro; aucune de ces dispositions n'a été appliquée jusqu'à présent.

DESCRIPTION

La Convention entraînera des coûts pour toutes les parties, les dépenses maximales étant de 550 millions de dollars pour la durée du projet. Les obligations du gouvernement fédéral sont estimées à environ 70 millions de dollars (sans compter les responsabilités générales et éventuelles). Ces obligations découlent des engagements pris dans le cadre de la Convention et portant, entre autres, sur l'approvisionnement en eau potable (50 % des coûts peuvent être remboursés par la province), le financement du Comité des inondations dans le Nord, l'apport de ressources pour la formulation des plans de développement communautaire, l'octroi de servitudes et l'enregistrement de l'échange des terres ainsi que sur les responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'application des mesures formulées dans le rapport du comité d'étude sur le lac Winnipeg et les fleuves Churchill et Nelson.

Le grand pouvoir conféré à l'arbitre pour régler les conflits et ordonner le dédommagement ou la prise de mesures correctives représente un élément important de la Convention.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	*8.0	*8.0
Traitements	0.289	0.226
Fonctionnement	0.283	0.334
Subventions/contributions	0.772	0.867
Total	**1.345**	**1.427**

* Inclut les frais d'un avocat du ministère de la Justice.

RÉSULTATS

L'application de la Convention a été laborieuse (plus de 150 revendications ont été soumises à l'arbitre). Le gouvernement fédéral n'a pas encore rempli ses principaux engagements.

Seulement 149 acres sur environ 47,000 ont été transférés pour dédommager les bandes indiennes de la perte de près de 12,000 acres (4 acres pour chaque acre inondé). Le Cabinet provincial serait en train d'étudier la question.

Le gouvernement fédéral a versé environ 8 millions de dollars au cours des sept dernières années pour remplir ses obligations; de plus, 70 millions de dollars (50 millions pour la construction d'un service d'eau potable et d'égouts) ont été approuvés sous condition par le Cabinet en juin 1985. La province et Manitoba Hydro ont dépensé environ 19 millions de dollars pour remplir leurs obligations, mais n'ont pas encore rempli leurs principaux engagements.

CONSIDÉRATIONS

Le ministère des Affaires indiennes a fait connaître l'étendue des coûts éventuels pour toutes les parties ainsi que la part du Canada :

	Parties à la convention (millions $)	Canada
Programme de dédommagement	160-250	45-70
Obligations générales	100-200	0-70
Frais pour dommages/ inexécution	80-100	10-20
Total	**340-550**	**55-160**

Jusqu'à l'été de 1982, le gouvernement fédéral avait accordé une aide limitée à la mise en application de la Convention même si les demandes d'arbitrage, touchant principalement Manitoba Hydro ou la province, ont commencé à être soumises à la fin de 1982 par les diverses bandes indiennes et le Comité des inondations.

Le gouvernement fédéral n'a accordé aucun droit de servitude à Manitoba Hydro parce que l'échange de terres n'a pas eu lieu et que les autres principaux engagements n'ont pas été respectés.

On a aussi promis l'utilisation exclusive d'autres terres qui contribueraient à la viabilité économique et au bien-être des bandes, mais la province n'a approuvé aucun permis quinquennal jusqu'à maintenant. Les bandes ont choisi environ 4 millions d'acres, choix qui fait encore l'objet d'un examen par la province.

La participation des Indiens a été négligeable pendant la phase principale de la construction, soit de 1973 à 1980 (16,200 années-personnes de travail de construction).

Les parties avaient convenu que les conflits entre le Canada et le Manitoba ou Manitoba Hydro ne retarderaient pas l'application des projets ou des programmes; cette entente n'a pas été respectée.

Tout comme la Convention de la baie James et du Nord-Est québécois de 1975, la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba assurait la continuation de tous les services essentiels aux collectivités indiennes mais, cet engagement n'a pas été respecté. Les rapports internes du MAINC indiquent qu'entre 1977 et 1983, les bandes visées par la Convention ont reçu 10,700 $ par personne tandis que les autres bandes du Manitoba ont reçu 26,100 $ par personne. Cette situation n'est que trop courante dans les régions où les bandes négocient pour obtenir des avantages en principe plus grands. Elles finissent par obtenir des résultats contraires à ceux qui étaient attendus. Même les fonds spéciaux de l'Entente canado-manitobaine sur les terres septentrionales (bien qu'ils ne soient pas destinés à atténuer les effets néfastes) ont peu fait pour réduire le déséquilibre dans ces collectivités, même si ces dernières comptaient 15 % de la population cible des terres du Nord.

En juillet 1984, le gouvernement fédéral a annoncé un programme accéléré de cinq ans pour la mise en application de la Convention, programme par lequel il s'engageait à remplir ses obligations à un coût prévu de 70 millions de dollars, somme supérieure aux services votés de 1.2 million de dollars par année. Jusqu'à maintenant, on n'a demandé au Conseil du Trésor que 850,000 $ pour des études de faisabilité. Ces fonds sont octroyés par l'intermédiaire du Programme des revendications des autochtones. Les dépenses prévues pour cette réserve d'intervention se répartissent ainsi :

	85/86	86/87	87/88	88/89	Total
		(millions $)			
Immobilisations	5.9	7.5	20.8	19.3	53.5
F & E	4.2	3.0	4.1	4.3	15.6
Total	**10.1**	**10.5**	**24.9**	**23.6**	**69.1**

À la fin de 1983, la province et Manitoba Hydro ont présenté une offre de règlement général aux cinq bandes indiennes. Le règlement prévoyait le versement d'environ 42 millions de dollars ainsi que l'engagement de "racheter" certaines revendications en échange de l'abandon par les bandes indiennes et les Indiens de leurs droits de revendication en vertu des clauses de la Convention et autres ententes. L'offre a été rejetée par les bandes. La

bande de Cross Lake a cependant demandé et obtenu une offre de règlement séparé en ce qui concerne certaines de ses revendications individuelles ou sa participation à une revendication présentée au Comité des inondations du Nord. L'offre s'élevait à environ 12 millions de dollars, 4 millions devant être versés à titre de paiements anticipés. La bande prépare actuellement une contre-proposition.

Même si les dernières démarches de la province réussissent, il se pourrait que l'application de la Convention par le gouvernement fédéral continue d'être très longue et coûteuse. De plus, à moins que les questions relatives à l'échange de terres et à l'utilisation des terres ne soient réglées et que la construction des ouvrages permanents fédéraux ne commence, les collectivités ne pourront pas planifier et rassembler les ressources d'une façon qui leur permette de répondre à leurs besoins.

L'application de la Convention exige le même nombre d'employés que pour la Convention de la baie James et du Nord-Est québécois et l'entente conclue par le Comité d'étude des droits des autochtones réunies. Même si les activités ne sont pas semblables, ce fait souligne bien les lacunes de la Convention et du processus d'arbitrage ainsi que les insuffisances de la démarche fédérale.

SOLUTIONS POSSIBLES

Il faudrait envisager une offre de règlement (semblable à celle de la province et de Manitoba Hydro) qui serait administrée par un négociateur principal. Non seulement cela permettrait au gouvernement fédéral de réduire les frais généraux de mise en application, dont le montant prévu pour une période de cinq ans est de 3.1 millions de dollars, mais aussi de ne plus avoir la responsabilité permanente de certaines obligations.

Les fonds provenant du règlement pourraient être versés aux divers comptes de recettes et de fiducie des bandes indiennes pour que celles-ci puissent les utiliser et en profiter. Ainsi la responsabilité administrative du MAINC passerait des activités complexes de mise en oeuvre à des activités fiduciaires. De plus, l'offre pourrait être très inférieure aux prévisions actuelles de 70 millions de dollars et la part du gouvernement provincial pour l'approvisionnement en eau potable serait déterminée d'avance plutôt que négociée ultérieurement.

Les versements du règlement pourraient s'échelonner sur une période de trois ans. Comme la Convention ne comporte pas d'obligation concernant le coût du réseau d'égout, il semblerait pratique de ne pas inclure ce coût dans le règlement et de l'assumer grâce aux ressources existantes pour les projets d'immobilisations. Le gouvernement fédéral pourrait aussi accepter de financer le fonctionnement et l'entretien de ces ouvrages permanents.

On pourrait aussi offrir de verser les fonds réservés aux dépenses dans un compte en fiducie provincial (comme dans le cas de la revendication particulière de la bande de Whitebear) ou dans des comptes bancaires au choix des bandes. Une option de ce genre offre des avantages pour le gouvernement fédéral et les bandes. Par exemple, si les fonds étaient versés dans un compte en fiducie pour les immobilisations, les règles d'accès très strictes de la Loi sur les Indiens poseraient des problèmes. Il serait donc plus souhaitable de placer des fonds dans un compte différent.

Un négociateur principal pourrait aussi entamer à un niveau élevé des discussions fédérales-provinciales sur le rythme du règlement (au sujet des engagements provinciaux concernant l'échange de terres et les permis d'utilisation des terres) en application de la Convention. Cette action pourrait accélérer le règlement des questions relatives aux terres, qui sont essentielles au développement futur des collectivités et un préalable important à une bonne planification. Elle serait preuve aussi du désir du gouvernement fédéral d'assumer sa tâche de fiduciaire en ce qui concerne les terres des réserves.

CONCLUSIONS

Les autres grands projets de mise en valeur des ressources amèneront vraisemblablement les bandes indiennes à demander des mesures fédérales-provinciales spéciales pour atténuer les effets négatifs. Dans ce cas, le gouvernement fédéral ne devrait pas conclure d'ententes du type de la Convention. Il faudrait trouver une autre solution, peut-être obliger les promoteurs à assumer le coût total des mesures correctrices et laisser au gouvernement fédéral le soin de protéger les terres et les ressources des bandes indiennes contre toute aliénation jusqu'à ce qu'un règlement intervienne. Nous pourrions aussi offrir de combiner les plans et les projets du gouvernement fédéral et des Indiens afin de compléter les activités reliées aux règlements négociés sans toutefois prendre d'engagement précis.

Il est évident que les ententes comme la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, et la Convention de la baie James et du Nord-Est québécois étaient destinées à résoudre et à corriger les problèmes ainsi qu'à assurer aux collectivités autochtones un accès constant aux programmes fédéraux. Pourtant, dans ces deux cas, il a été nécessaire de prendre des mesures extraordinaires. Dans le cas de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba, un nouveau règlement est proposé. Le Groupe d'étude recommande vivement que les considérations relatives à la mise en application soient évaluées attentivement et approuvées dans le cadre des ententes négociées et que les engagements soient conçus pour réduire la confusion et accélérer le développement.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Il est peu probable que les efforts actuels du gouvernement fédéral accéléreront le règlement des questions relatives à la Convention. On ne peut pas s'attendre non plus à ce que le processus d'arbitrage amène immédiatement les parties à abandonner leur position. Il faut trouver une nouvelle méthode qui permette aux bandes indiennes d'assumer directement le développement de leurs collectivités et d'aboutir rapidement au règlement des engagements fédéraux. Il est donc impératif de négocier ce règlement. La part recouvrable de la province serait déterminée avant que les dépenses ne se fassent, plutôt qu'à l'arbitrage après la mise en chantier du projet d'immobilisations.

Examen par secteur

ENTENTES SUR LES RESSOURCES NATURELLES

LISTE DES PROGRAMMES

Ce secteur compte cinq programmes dont le budget, pour 1984-1985, s'élève à 7.1 millions de dollars et à 9 années-personnes.

Entente Canada-Ontario sur la mise en valeur des ressources naturelles (AINC 91). Il s'agit d'une entente de cinq ans entre le MAINC et l'Ontario en vertu de laquelle la province fait participer les Indiens inscrits à la gestion et à la mise en valeur des ressources naturelles (dépenses en 1984-1985 : 0.3 million de dollars; aucune année-personne).

Accord Canada-Manitoba-Territoires du Nord-Ouest-Saskatchewan sur le caribou (AINC 119). C'est une entente de dix ans en vertu de laquelle sont payées les dépenses d'un conseil de gestion du caribou composé de membres des quatre gouvernements et de chasseurs autochtones représentant neuf collectivités (dépenses en 1984-1985 : 0.015 million de dollars; aucune année-personne).

Entente auxiliaire Canada-Territoires du Nord-Ouest sur la mise en valeur des ressources naturelles (AINC 120). C'est une entente de quatre ans, à laquelle sont affectés 4.7 millions de dollars, conclue en vue de planifier et de favoriser l'accès des habitants du Nord à la mise en valeur des ressources naturelles (dépenses en 1984-1985 : 1.5 million de dollars; 2 années-personnes).

Programme de mise en valeur des salmonidés (PO 16). C'est un programme de Pêches et Océans destiné à augmenter le nombre de poissons par des méthodes de production communautaire peu sophistiquées. Une de ses composantes, le Programme de développement économique communautaire, porte sur l'emploi et la formation. Plus de 50 % des projets sont réalisés dans les collectivités autochtones (dépenses au titre des projets destinés aux autochtones en 1984-1985 : 4.6 millions de dollars; 7 années-personnes).

Ententes auxiliaires dans le domaine des forêts (AGRIC 499). le gouvernement fédéral vient de conclure des ententes sur l'exploitation forestière avec un certain

nombre de provinces et en conclura bientôt avec d'autres. Chaque entente comporte un élément portant sur les programmes destinés aux autochtones, depuis la gestion des terres indiennes jusqu'aux stratégies de développement commercial (dépenses au titre des projets destinés aux autochtones en 1984-1985 : 0.7 million de dollars; aucune année-personne).

HISTORIQUE

Comme les ressources relèvent de la compétence des provinces, les programmes de ce secteur sont tous des ententes fédérales-provinciales à l'exception du Programme de mise en valeur des salmonidés. Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une entente fédérale-provinciale, les ressources au large des côtes relevant du gouvernement fédéral, ce dernier programme est tout de même inclus dans ce secteur parce qu'il porte sur une importante ressource naturelle.

Jusqu'en 1982, les ententes sur la mise en valeur des ressources étaient négociées par le MEIR et faisaient habituellement partie d'ententes globales sur le développement économique. En 1982, il a été décidé d'augmenter la participation des ministères sectoriels à la négociation et à la gestion des ententes sur les ressources.

À l'heure actuelle, seules les ententes susmentionnées semblent comporter un élément important destiné aux autochtones. Deux d'entre elles, celles qui ont été conclues avec les Territoires du Nord-Ouest et l'Ontario, sont globales; les autres portent sur un secteur donné. Une troisième entente globale sur la mise en valeur des ressources est en train d'être négociée avec le Yukon. Les ententes globales s'adaptent bien au caractère particulier des responsabilités du MAINC. L'entente avec l'Ontario concerne les Indiens inscrits et relève donc du Programme des Affaires indiennes. Les ententes sur le Nord relèvent du Programme des Affaires du Nord qui a la responsabilité globale des terres fédérales au nord du 60^{e} parallèle. Même si le Programme des Affaires du Nord fait participer le Service canadien des forêts et Pêches et Océans à l'exécution de l'entente, il conserve néanmoins la responsabilité globale en matière de gestion.

OBSERVATIONS

Un grand nombre d'autochtones dépendent largement d'un économie terrienne; la gestion et la mise en valeur des ressources revêtent donc une importance particulière pour eux.

À l'exception des programmes décrits dans cette section, il n'a jamais vraiment été tenu compte des intérêts des autochtones dans les ententes concernant les ressources.

L'Entente auxiliaire Canada-Territoires du Nord-Ouest sur la mise en valeur des ressources naturelles illustre bien la façon dont le processus de gestion des ressources peut évoluer afin de tenir compte des intérêts des autochtones. Dans ce cas, malheureusement, les possibilités réelles de développement sont limitées et les effets sur le mode de vie et le bien-être des autochtones seront vraisemblablement négligeables.

Jusqu'ici, les ministères chargés des ressources ont été peu enclins à reconnaître les intérêts et les besoins particuliers des autochtones.

La situation semble se modifier dans le secteur des forêts et celui des pêches. Outre le Programme de mise en valeur des salmonidés, Pêches et Océans s'efforce de répondre aux besoins des utilisateurs autochtones, que ce soit dans le cadre de projets ou de programmes permanents. C'est ainsi qu'il a effectué des études sur la réglementation et l'exploitation des poissons dont s'alimentent les Indiens et les Inuit; participé à la mise en oeuvre des volets de la Convention de la baie James et du Nord-Est québécois qui concernent la recherche, le développement et l'inspection en matière de pêche; formé et engagé des Indiens comme agents de mise en application des règlements sur la pêche; tenu des consultations sur la gestion des ressources, la planification des programmes, les mesures de conservation; et contribué à accroître l'efficacité de la pêche, du traitement et de l'entreposage du poisson.

Les ententes auxiliaires dans le domaine des forêts peuvent contribuer pour beaucoup à faire reconnaître les besoins des Indiens par les ministères qui oeuvrent dans ce secteur et commencer à faire mentir le vieux principe selon lequel tout problème autochtone devient ipso facto le problème du ministère des Affaires indiennes.

Par le jeu des ententes fédérales-provinciales, le gouvernement central peut, à l'égard des terres fédérales et des autochtones, tirer parti des compétences provinciales en matière de gestion de ressources, ce qui vaut mieux que d'essayer, comme il le fait couramment, de se doter de compétences équivalentes ou, comme c'est plus souvent le cas pour les terres fédérales, de mal gérer la ressource.

CONSTATATIONS

Il faut que ceux qui négocient et appliquent les ententes fédérales-provinciales en matière d'exploitation des richesses naturelles tiennent compte, de façon expresse, des questions relatives aux terres indiennes et fédérales.

Les possibilités de mise en valeur des ressources qui s'offrent aux autochtones peuvent et doivent être appuyées par les programmes de développement économique où se trouvent les compétences commerciales requises.

Aucune modification n'est recommandée pour le moment. Avec le temps, et dans la mesure où il donne judicieusement suite à la première constatation, l'Entente Canada-Ontario sur la mise en valeur des ressources naturelles et le Programme des ressources renouvelables (examinés dans la section consacrée au Programme de développement économique du MAINC) deviendront inutiles.

ENTENTE CANADA-ONTARIO SUR LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES NATURELLES (AINC 91)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Améliorer la situation économique des Indiens inscrits par la mise en valeur et la gestion des ressources naturelles.

RÉSULTATS ATTENDUS

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

CONTRAINTES

Le programme prévoit un partage égal des coûts. L'Ontario ne fournit que 250,000 $ par année.

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.3	0.3	0.3	0	0
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus		X		
Besoins satisfaits		X		
Autres résultats		X		
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important	X			
Contraintes administratives				

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	0.3	0.3	0.3
Subventions et contributions			
Dépenses de fonctionnement			
Traitements			
F & E			
Immobilisations			
Prêts			
(montants autorisés)			

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	50 %
Gouvernement provincial	50 %
Autre	

ANALYSE

Le gouvernement fédéral et les provinces collaborent aux programmes de mise en valeur des ressources destinés aux autochtones depuis 1948. L'entente actuelle est d'une durée de cinq ans, d'avril 1982 à mars 1987.

L'entente peut être résiliée n'importe quand sur préavis d'un an.

Le programme aidera les Indiens inscrits à tirer un revenu de la pêche, du piégeage, de l'exploitation forestière, de la pêche sportive, de la chasse, des activités récréatives, du traitement et de la commercialisation de produits. L'aide inclura la formation des autochtones dans ces domaines.

Les projets sont administrés par la province de l'Ontario sous la direction d'un comité consultatif composé de trois représentants du gouvernement provincial, de deux représentants du gouvernement fédéral et de cinq représentants autochtones.

L'Ontario et le Canada se partagent les coûts.

L'entente contribue à l'emploi d'environ 400 Indiens inscrits.

ACCORD CANADA-MANITOBA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST-SASKATCHEWAN SUR LE CARIBOU (AINC 119)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Coordonner la gestion des hardes de caribous de Beverly et de Kaminuriak.

RÉSULTATS ATTENDUS

Créer un mécanisme de partage des responsabilités entre les gouvernements et les chasseurs autochtones de caribous.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.015	0.015	0.015	0.015	0.015
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable		X		
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits			X	
Autres résultats			X	
Autres méthodes d'obtention des résultats			X	
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives			X	

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	0.015	0.015	0.015	0.015	0.015
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

ANALYSE

Il s'agit d'un accord multipartite de dix ans, qui doit prendre fin en 1992; le gouvernement fédéral verse 15,000 $ par année au titre des dépenses de fonctionnement du Conseil de gestion du caribou.

Le Conseil a été créé pour améliorer la gestion de deux hardes de caribous qui, du fait de leur migration à travers trois territoires ayant compétence en matière de gestion des ressources, avaient besoin d'être protégées par une gestion coordonnée de la chasse, car elles risquaient autrement l'extinction.

Étant donné l'étendue et l'éloignement du territoire de migration, la participation des autochtones est essentielle

pour obtenir la collaboration des chasseurs à la mise au point et à l'observance des pratiques de gestion. La solution de rechange, c'est-à-dire la mise en application de règlements de chasse, est impraticable.

Cet accord étant maintenant considéré comme un modèle de gestion coopérative du gibier, il sera sans doute reconduit à peu près tel quel.

Le rôle du Programme des Affaires du Nord dans cet accord n'est pas clair. Les intérêts du Canada devraient être représentés par le Service canadien de la faune, ce qui est le cas.

ENTENTE AUXILIAIRE CANADA-TERRITOIRES DU NORD-OUEST SUR LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES NATURELLES (AINC 120)

OBJECTIF

Accroître les compétences et les aptitudes des habitants du Nord, aider les entreprises, planifier et augmenter l'accès aux activités de mise en valeur des ressources, planifier et réaliser des projets de création d'emplois à la fois traditionnels et salariés.

INTRODUCTION

Cette entente auxiliaire d'une durée de quatre ans est conçue pour favoriser la planification et l'expansion du commerce régional des produits alimentaires du pays et de la stéatite de carrière et pour aider à la planification et à la réalisation de projets traditionnels dans le domaine de l'exploitation forestière, de l'agriculture, du piégeage des animaux à fourrure et de la pêche. (Document habilitant : loi de crédits; ministères : Affaires indiennes et du Nord Canada, Pêches et Océans, Environnement Canada, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.)

Le commerce des produits alimentaires du pays et des matériaux de sculpture représente une source importante d'argent pour les habitants du Nord qui préfèrent vivre comme leurs ancêtres en tirant leur subsistance de la terre, ou qui sont le mieux placés pour le faire.

De même, l'exploitation des ressources renouvelables (chasse, piégeage, pêche) représente pour de nombreux habitants du Nord la seule vraie source de revenus qui leur soit accessible.

ÉVALUATION DU BESOIN

Cette entente auxiliaire est compatible avec la volonté du gouvernement des Territoires et du gouvernement fédéral de combler le fossé entre l'économie traditionnelle et l'économie salariale.

Les ressources du Nord sont réparties inégalement. Le commerce régional pourrait améliorer considérablement l'économie de nombreux établissements de même que l'alimentation de leurs habitants.

Les métiers traditionnels (chasse, piégeage et pêche) sont souvent les seules compétences que possèdent un grand nombre d'habitants du Nord. De nombreux chasseurs, trappeurs et pêcheurs ne sont pas disposés ni aptes à suivre une formation qui leur permettrait d'obtenir d'autres emplois.

Les autochtones du Nord attachent une grande importance aux aliments, aux arts et aux métiers traditionnels. De plus, pour que l'exploitation des ressources renouvelables deviennent entre leurs mains une activité économique importante, il leur faut des mécanismes de planification et d'aide qui jusqu'à présent ont fait défaut.

DESCRIPTION

Trois ministères fédéraux (Affaires indiennes et du Nord, Pêches et Océans, Environnement) et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest se sont engagés à collaborer à l'exécution de cette entente.

L'entente prévoit la création d'un groupe de gestion (composé d'un nombre égal de représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement des Territoires) chargé d'en surveiller l'exécution et l'administration.

Des mécanismes sont prévus qui permettent aux habitants de participer aux études de planification réalisées dans le cadre de l'entente et de formuler des recommandations à leur sujet.

Il y a des fonds disponibles pour déterminer si les collectivités, les groupes communautaires, les associations de chasseurs et de trappeurs et les groupes politiques autochtones sont prêts à participer au commerce régional. Il est possible aussi d'obtenir de l'aide pour réaliser des études sur la faisabilité économique de l'exploitation et de la commercialisation de ressources données, pour mettre à l'essai de nouveaux produits, pour obtenir des données sur les stocks actuels, pour faire de la formation et pour mettre les produits au point.

Une aide peut être accordée au titre de la planification, de la création et de l'expansion de l'industrie de la fourrure, de la pêche commerciale, des industries tributaires de la faune, de l'exploitation forestière et des petites activités agricoles et maraîchères.

RESSOURCES (millions $)

L'entente, d'une durée de quatre ans, coûtera 4.68 millions de dollars; le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest partagent les frais dans un rapport de 90 à 10.

	83/84	84/85	85/86	86/87
Commerce régional (subventions et contributions)	0.2	0.5	0.5	0.3
Ressources renouvelables (subventions et contributions)	0.5	0.8	0.9	0.8
Administration et information (y compris F & E)	0.1	0.2	0.1	0.1

CONSIDÉRATIONS

L'entente se terminera le 31 mars 1986. Rien n'empêche qu'elle ne soit reconduite si toutes les parties le souhaitent.

Les programmes découlant de l'entente provisoire et de l'Entente cadre de développement ont reçu l'appui quasi unanime des collectivités, des organisations des territoires et des groupes autochtones. En communiquant régulièrement aux habitants des renseignements sur le but des programmes, leur état d'avancement et leurs perspectives d'avenir, on pourra tirer parti de cet appui et faire en sorte que les attentes soient réalistes.

Tous les éléments de l'entente tiennent compte de la petitesse et de l'éloignement de la plupart des collectivités visées, des problèmes de langue à certains endroits et du niveau d'instruction des autochtones du Nord.

L'entente tient compte des conditions essentielles à son succès : existence de produits commercialisables faisant l'objet d'une demande précise; maintien de la productivité des ressources exploitées; mise en place d'un

réseau de distribution efficace qui soit en prise directe sur les liens culturels, sociaux et historiques qui unissent les collectivités à la terre.

SOLUTIONS POSSIBLES

Il y a deux secteurs de l'économie du Nord qui ne sont pas couverts par l'entente à l'heure actuelle mais qu'on ne devrait pas oublier étant donné leur potentiel : le tourisme et l'exploitation minière. Le tourisme reçoit une aide en vertu d'une autre entente, mais elle est limitée.

Bien que la répartition des ressources de l'entente paraisse équitable, il faudrait peut-être soigner la stratégie qui la sous-tend en créant un sous-groupe de planification économique. Il serait ainsi possible de multiplier les liens avec les marchés nationaux, voire, dans le cas de la stéatite de carrière et de la fourrure, avec les marchés internationaux.

CONCLUSIONS

L'entente a été expressément conçue de manière à éviter les chevauchements et le double emploi par rapport à l'entente spéciale ARDA et aux programmes de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce et de la CEIC. Dans certains cas, les subventions incitatives et les crédits de formation (p. ex., pour aider les trappeurs à améliorer la qualité des fourrures) accordés par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest complètent les dispositions d'aide financière de l'entente.

L'entente est remarquable en ceci qu'elle respecte les points forts et les affinités naturelles des économies locales. Elle tient aussi compte des facteurs quantitatifs dans l'évaluation des projets.

PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES SALMONIDÉS (PO 16)

OBJECTIF

Accroître la production de poissons en Colombie-Britannique par des méthodes de production communautaire peu sophistiquées.

INTRODUCTION

Le programme comprend trois volets : technologie, exploitation des installations et projets spéciaux. Ce dernier volet s'assortit d'un Programme de développement économique communautaire (PDEC) qui est axé sur la mise en valeur des salmonidés ainsi que sur l'emploi et la formation. Plus de 50 % des projets présentés en vertu du PDEC sont réalisés dans des collectivités autochtones de la Colombie-Britannique. Le volet de la formation est maintenant administré par le ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique. (Document habilitant : Loi sur les pêcheries; ministère : Pêches et Océans.)

Environ 88 % des frais du PDEC vont à la création d'emplois. Le coût moyen d'un emploi en 1982 était de 35,700 $ (compte tenu des immobilisations).

ÉVALUATION DU BESOIN

L'augmentation de la production de saumon profite aussi bien à l'industrie de la pêche commerciale de la Colombie-Britannique qu'au consommateur. De plus, les autochtones des régions côtières de la Colombie-Britannique portent à la pêche, en raison de leur histoire et leur culture, un intérêt qui date de loin et qui se traduit de nos jours par leur participation à la pêche commerciale (14.5 % des permis de pêche commerciale du saumon ont pour titulaires des autochtones de la Colombie-Britannique). Les autochtones tirent aussi avantage du programme pour leur pêche de subsistance (estimée à 4 % des prises de saumon de Colombie-Britannique).

Le programme procure de l'emploi aux autochtones (à peu près 75 par année).

DESCRIPTION

Les critères qui président à l'approbation des projets du PDFC comprennent la viabilité biologique, la viabilité économique, les avantages sociaux et l'accessibilité locale des services techniques. Les projets des autochtones doivent, comme ceux des non-autochtones, assurer, à peu de frais, une production de poissons de bonne qualité.

RESSOURCES (millions $) (projets autochtones et non autochtones)*

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	6.5	7	7
Traitements et salaires F & E	4.0	4.6	4.5
Subventions et contributions			
Recettes			0.5

* Certains projets sont réalisés à la fois par des autochtones et des non-autochtones; en 1985-1986, une somme d'environ 2.7 millions de dollars a été affectée aux projets des autochtones.

RÉSULTATS

- Deux cents projets mis en oeuvre.
- Formation et emploi d'autochtones (75 personnes par année) dans un domaine de plus en plus technique.
- Augmentation des stocks de poissons.
- Amélioration des rapports entre le ministère des Pêches et des Océans et les collectivités autochtones.
- Dans un secteur où il y avait conflit auparavant (au sujet de l'application des règlements notamment).
- Avantages économiques résultant du maintien des stocks pour les utilisateurs de la ressource (pêche commerciale, pêche sportive, pêche de subsistance des Indiens).

CONSIDÉRATIONS

Le Groupe d'étude n'est pas en mesure de se prononcer sur les avantages relatifs des techniques de production peu sophistiquées par rapport aux grandes installations de production.

Le programme combine à merveille la gestion des ressources et l'obtention d'avantages sociaux.

Il ressort d'une évaluation réalisée en 1982 qu'il faudrait faire participer davantage les autochtones à la planification et à la gestion du programme; porter la proportion de projets autochtones à 80-90 %; rehausser les avantages économiques que retirent les autochtones; mieux définir les critères de "succès" des projets; et améliorer la gestion des projets.

SOLUTIONS POSSIBLES

Les projets ne peuvent parvenir à l'indépendance économique tant que le "client" demeure le gouvernement fédéral. Toutefois, si les projets commencent à produire un excédent de poissons, ils pourraient générer des recettes.

On pourrait élargir les objectifs pour aider les projets autochtones bien administrés à devenir des entreprises plus perfectionnées sur le plan technique et donc capables d'atteindre à l'efficacité des grands établissements piscicoles.

CONCLUSIONS

Le Groupe d'étude n'a pas examiné l'ensemble du Programme de mise en valeur des salmonidés. Le Programme de développement économique communautaire associe au mandat de mise en valeur des ressources un certain nombre d'avantages sociaux pour les autochtones. En ce qui concerne les intérêts des autochtones, il faudrait continuer les projets rentables et prendre en considération les améliorations recommandées dans l'évaluation du programme de 1982.

ENTENTES AUXILIAIRES FÉDÉRALES-PROVINCIALES DANS LE DOMAINE DES FORÊTS (AGR NOUVEAU)

OBJECTIF

Affecter directement des crédits à la mise en valeur des forêts des terres fédérales dans le cadre d'ententes auxiliaires fédérales-provinciales.

INTRODUCTION

Les terres fédérales représentent environ 10 % des terres visées par les ententes auxiliaires fédérales-provinciales en matière forestière conclues dans le cadre des Ententes de développement économique et régional (EDER). Le Service canadien des forêts administre les fonds destinés aux terres indiennes et aux autres terres fédérales. (Document habilitant : Loi sur les remaniements et transferts dans la fonction publique; ministère : Agriculture.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Il faut améliorer la planification de la gestion, les méthodes sylvicoles, l'infrastructure, les stratégies de régénération des forêts et de développement commercial sur les terres indiennes comme sur les autres terres de la Couronne fédérale pour tirer le meilleur parti possible des ressources forestières.

DESCRIPTION

Ces ententes auxiliaires sont négociées séparément avec les provinces. Certaines ne contiennent pas de dispositions particulières relatives aux terres indiennes, mais les bandes indiennes peuvent bénéficier des initiatives auxquelles elles donnent lieu.

Il existe 15 projets destinés aux Indiens en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Le Québec et la Colombie-Britannique n'ont pas encore signé d'entente, mais le gouvernement fédéral accorde cependant de l'aide à une réserve indienne du Québec dans le cadre du Plan de développement économique Canada/Gaspésie et Bas Saint-Laurent (ne figure pas dans les ressources).

Il y a peu d'activités en cours parce que la plupart des provinces ne font que commencer à appliquer les ententes. De plus, comme les ententes sont d'une durée de cinq ans, il est possible que de nouveaux projets se fassent jour.

RESSOURCES (millions $)

	84/85	85/86
Contributions	0.7*	

* Certains projets s'étaleront sur la durée des ententes auxilaires, c'est-à-dire cinq ans; il se pourrait que d'autres se fassent jour dans les années à venir.

RÉSULTATS

Les projets en cours procurent aux Indiens 29 années-personnes de travail et 390 semaines d'emploi. Ils portent sur :

- la préparation de plans d'aménagement forestier des réserves indiennes
- la formation des Indiens aux opérations d'éclaircie;
- la construction de routes d'accès aux forêts;
- la restauration des sites;
- la conversion des peuplements;
- la formation aux pratiques sylvicoles;
- la mise au point de systèmes de contrôle des coupes;
- la plantation d'arbres, le nettoyage, l'éclaircissage, l'espacement, la coupe d'assainissement et les vérifications d'inventaire.

CONSIDÉRATIONS

L'établissement des plans d'aménagement forestier est fait par des experts en foresterie et ne procure généralement pas de travail aux Indiens. Toutefois, leur mise en oeuvre peut créer des emplois.

SOLUTION POSSIBLE

Les activités se déroulent dans le cadre des ententes auxiliaires fédérales-provinciales d'une durée de cinq ans et ne peuvent être modifiées durant cette période. Les Indiens tirent avantage de la participation du gouvernement fédéral à ces ententes.

CONCLUSIONS

Aucune modification n'est envisagée. Les ententes auxiliaires associent des objectifs généraux d'aménagement forestier des terres fédérales à des possibilités de formation, d'emploi et de gestion des ressources forestières pour les Indiens des réserves.

REVENDICATIONS DES AUTOCHTONES

LISTE DES PROGRAMMES

Cette catégorie comprend cinq programmes administrés par le MAINC qui ont coûté, en 1984-1985, 170.6 millions de dollars et 67 années-personnes. Les trois premiers, qui concernent la préparation, la négociation et le règlement des revendications, sont autorisés par une loi de crédits. Les deux règlements de revendication globale font l'objet de quatre lois du Parlement :

Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois (1977).
Loi sur la convention du Nord-Est québécois (1978).
Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec (1984).
Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique (1984).

Préparation et négociation des revendications (AINC 20). Le MAINC accorde aux revendicateurs des subventions et des prêts à la préparation et à la négociation de leurs revendications (18.9 millions de dollars, 4 années-personnes).

Négociation des revendications (AINC 400). Le Bureau des revendications des autochtones du MAINC négocie les règlements (4.3 millions de dollars, 63 années-personnes).

Règlement des revendications (AINC 401). Le MAINC verse les indemnités prévues par les conventions (147.6 millions de dollars).

Convention avec les Cris et les Naskapis (AINC 992). Le MAINC verse les indemnités convenues (fonds compris dans ceux du Bureau des revendications des autochtones).

Convention du CEDA (AINC 991). Le MAINC verse les indemnités convenues (fonds compris dans ceux du Bureau des revendications des autochtones).

HISTORIQUE

Le processus contemporain de règlement des revendications a commencé en 1966 avec la nomination du premier commissaire des revendications des autochtones, Lloyd Barber. Cependant, c'est l'annonce, en 1971, du

projet hydro-électrique de la baie James qui a attiré l'attention des Canadiens sur la nécessité de régler les revendications des autochtones sur les terres qui leur permettent de poursuivre leur mode de vie traditionnel. Les autochtones estimaient que l'irruption de la civilisation du XX^{e} siècle dans leur milieu ancestral et dans leurs réserves s'était produite au préjudice des traités qu'ils avaient signés et de leurs droits fondamentaux. En 1973, le gouvernement a créé le Bureau des revendications des autochtones et a accepté d'étudier les revendications et les griefs en cours.

Les revendications ont soulevé toutes sortes de questions à négocier et à régler. Les indemnités relatives aux terres cédées à des fins de mise en valeur avaient leur importance, mais les autochtones tenaient également à défendre leur mode de vie traditionnel, à augmenter leur autonomie gouvernementale et à participer aux avantages de l'économie canadienne.

Les revendications liées à des titres aborigènes qui n'avaient pas été annulés par traité ou autrement ont été nommées "revendications globales". Deux revendications globales ont été réglées, celle qui touche la région de la baie James et du Nord québecois (Cris et Naskapis) et celle qui porte sur l'Arctique de l'Ouest (CEDA). Vingt et une autres revendications globales ont été déposées, dont cinq sont en cours de négociation.

Cependant, la plupart des revendications découlent du non-respect des traités, des modalités d'exécution de la Loi sur les Indiens et des modalités de gestion des biens des Indiens. Deux cent quatre-vingts de ces revendications, appelées "particulières", ont été déposées, dont 24 ont été réglées. Le règlement des revendications particulières n'a pas été accepté du jour au lendemain, mais il existe maintenant un processus qui permettra au MAINC d'en régler de 20 à 25 par an. On estime que 1,500 à 2,500 revendications particulières seront déposées en tout.

Le gouvernement accorde des subventions aux organismes autochtones pour leur permettre de préparer et d'étoffer leurs revendications et leur consent, pendant les négociations, des prêts à titre d'avance sur les indemnités à venir. Le coût potentiel des règlements est indéterminé. Des calculs, fondés sur le coût moyen des règlements obtenus, le situent au-delà de 8 milliards de dollars.

OBSERVATIONS

La politique actuelle prévoit la négociation de six revendications globales en même temps et le règlement de 20 à 25 revendications particulières par an.

Certains règlements aboutissent à l'octroi de titres ou de droits territoriaux ou à la prestation de services contrôlés par la province. De nombreuses négociations concernent trois parties ou plus.

Les bandes qui ont reçu de l'argent l'ont généralement utilisé de façon productive. Certaines ont acheté des terres et du bétail.

La mise en oeuvre de ces ententes complexes s'est avérée aussi difficile que leur négociation. Si tous les problèmes (y compris les modalités de mise en oeuvre) ne sont pas définis et les solutions trouvées lors des négociations, l'entente est suivie d'autres négociations. Il faut tenir compte également, dans les solutions et les plans de mise en oeuvre, de la capacité du gouvernement à remplir les engagements pris par ses négociateurs.

La Convention de la baie James a constitué un grand pas dans la voie de l'autonomie gouvernementale des Indiens et a démontré qu'une province et le gouvernement fédéral sont en mesure de trouver des solutions à des problèmes très complexes.

La solution de rechange aux négociations est l'arbitrage par l'intermédiaire d'un tribunal régulier ou spécialement créé. Cette solution augmente les affrontements, restreint la marge de manoeuvre nécessaire au règlement de questions plus larges comme l'autonomie gouvernementale et risque de coûter plus cher que la négociation.

CONSTATATIONS

Les revendications particulières portent sur des griefs en souffrance, souvent depuis longtemps. Ces griefs suscitent le mécontentement et la méfiance des autochtones envers le gouvernement et ses pratiques. Toutefois, les revendicateurs autochtones commencent à faire confiance au processus de règlement des revendications particulières. Le gouvernement devrait envisager d'accélérer sensiblement le règlement des revendications particulières et d'augmenter en conséquence le financement à ce titre. Les fonds reçus en règlement des revendications sont réinjectés dans l'économie par les bénéficiaires. À vrai dire, il semble qu'ils aient été utilisés plus efficacement que ceux que dépense le gouvernement dans le cadre des programmes économiques destinés aux autochtones.

Les revendications globales portent sur des questions si vastes qu'il se peut qu'aucune entente n'intervienne avant qu'une crise n'éclate. Dans le cas des revendications de la baie James et du CEDA, il a fallu suspendre les projets de mise en valeur des ressources jusqu'à ce que les conventions aient été conclues. Comme l'autonomie gouvernementale des autochtones joue un rôle fondamental dans la conclusion d'une entente, il faudrait différer les efforts visant à régler les revendications globales jusqu'à ce que le gouvernement ait clairement défini sa position sur l'autonomie gouvernementale des Indiens ainsi que sur le financement du logement et des services sociaux. Cela pourrait avoir pour effet d'atténuer, du moins en termes d'envergure et d'ampleur, la priorité que les autochtones attachent à leurs revendications.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Accélérer le rythme de négociation des revendications particulières.

- Suspendre la négociation des revendications globales en attendant que le gouvernement détermine sa position sur l'autonomie gouvernementale des autochtones et que la mise en oeuvre de cette dernière soit bien avancée.

PRÉPARATION ET NÉGOCIATION DES REVENDICATIONS (AINC 20)

OBJECTIF

Faire en sorte que les revendicateurs autochtones disposent des ressources nécessaires pour préparer et négocier leurs revendications.

INTRODUCTION

Depuis qu'a commencé, en 1973, la négociation des revendications des autochtones, le gouvernement a fourni 35 millions de dollars sous forme de subventions et 99 millions de dollars sous forme de prêts aux organismes autochtones pour leur permettre d'étoffer leurs revendications.

ÉVALUATION DU BESOIN

Plus de 280 revendications ont été déposées. On en attend 1,500 à 2,500 autres.

DESCRIPTION

Les fonds sont versés aux organismes autochtones qui font les recherches pour le compte des bandes.

Si les recherches établissent le bien-fondé de la revendication et que le ministre accepte de la négocier, des fonds supplémentaires peuvent être empruntés au titre de l'étoffement et de la négociation de la revendication.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	4
Salaires et traitements	0.1
F & E	
Contributions	4.5
Immobilisations	
Prêts	14.3

RÉSULTATS

Sur les 280 qui ont été déposées, 24 revendications particulières et deux revendications globales ont été réglées par voie de négociation.

À l'heure actuelle, le gouvernement a pour politique de régler 20 à 25 revendications particulières par an et de négocier six revendications globales à la fois.

CONSIDÉRATIONS

La taille du programme dépend du rythme auquel le gouvernement désire régler les revendications des autochtones.

La question est traitée de façon plus approfondie dans l'évaluation du programme Règlement des revendications.

SOLUTIONS POSSIBLES

Aucune n'a été envisagée.

CONCLUSIONS

Le programme est lié directement à la politique en matière de règlement des revendications.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Maintenir le programme.

NÉGOCIATION DES REVENDICATIONS (NON STATUTAIRE) (AINC 400)

OBJECTIF

Régler les revendications en cours.

INTRODUCTION

Le gouvernement se reconnaît l'obligation de négocier le règlement des revendications des autochtones depuis 1973. En 1983, il a établi à cette fin un financement plafond.

ÉVALUATION DU BESOIN

Plus de 280 revendications ont été déposées. Plus de 100 d'entre elles ont été jugées négociables.

On estime qu'il est possible que 1,500 à 2,500 autres revendications soient déposées.

DESCRIPTION

Les revendications portent sur les titres fonciers, la mise en oeuvre des traités et l'administration des biens des bandes.

Les négociateurs du MAINC essaient de régler les revendications particulières dans un cadre établi. Les règlements comportent le paiement d'indemnités.

Deux revendications globales liées aux titres aborigènes ont été réglées par recours à des négociateurs indépendants. Ces réglements, décrits en tant que programmes distincts (Cris - Naskapis et CEDA), comportent, entre autres choses, des indemnités, l'octroi de terres et l'autonomie gouvernementale.

Le programme permet au MAINC d'affecter du personnel aux négociations et de verser des avances sur les indemnités à venir.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	63
Salaires et traitements	2.6
F & E	1.9
Contributions	
Immobilisations	

RÉSULTATS

- Vingt-quatre revendications particulières ont été réglées. Vingt autres sont sur le point de l'être.

- Deux revendications globales ont été réglées.

- Il y a assez de revendications particulières en cours pour en régler 20 à 25 par an comme prévu.

CONSIDÉRATIONS

(Les considérations suivantes s'ajoutent à celles de l'évaluation du programme Règlement des revendications.)

Le processus de règlement des revendications particulières, quoique lent au début, se déroule maintenant à un rythme régulier.

Le financement plafond ne suffira pas à régler les revendications particulières qui s'annoncent chaque année.

SOLUTIONS POSSIBLES

Les revendications pourraient être réglées devant les tribunaux plutôt que par voie de négociation.

Un tribunal pourrait être créé pour statuer sur les revendications.

CONCLUSIONS

Les négociations sont nécessaires au règlement des revendications.

Le rythme auquel les revendications sont réglées dépendra des fonds mis à disposition.

Un règlement rapide dissipe des griefs de longue date et met à la disposition des bandes des fonds qui leur permettent de subvenir à leurs propres besoins.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Dans l'évaluation du programme Règlement des revendications, il est proposé que la négociation des revendications particulières soit accélérée, ce qui rendrait nécessaire le rajustement de ce programme.

RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS (AINC 401)

OBJECTIF

Exécuter les obligations découlant des négociations ou des règlements.

INTRODUCTION

Il y a deux types de revendications :

1. Les revendications globales découlent d'un titre aborigène qui n'a pas été annulé par traité ou autrement.

2. Les revendications particulières découlent du non-respect des traités, des modalités d'exécution de la Loi sur les Indiens ou des modalités de la gestion gouvernementale des terres des réserves et des fonds fiduciaires.

Le pouvoir de régler les revendications est fournie par un crédit particulier du budget. Le Parlement doit approuver toute entente conclue avec les revendicateurs.

Le gouvernement, par l'intermédiaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada, a réglé 24 revendications particulières et deux revendications globales.

ÉVALUATION DU BESOIN

À l'heure actuelle, le gouvernement a pour politique de régler 20 à 25 revendications particulières par an et de négocier six revendications globales à la fois.

On estime que 1,500 à 2,500 autres revendications pourraient être déposées.

DESCRIPTION

Les deux revendications globales réglées jusqu'à présent sont la Convention des Cris et des Naskapis (baie James) et l'entente avec le CEDA (Arctique de l'Ouest).

Vingt-quatre revendications particulières ont été réglées.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	
Salaires et traitements	
F & E	
Contributions	147.6
Immobilisations	
Prêts	

RÉSULTATS

Voir Description.

CONSIDÉRATIONS

Revendications globales

Quinze revendications globales, en plus des six qui sont en voie de négociation, ont été acceptées comme négociables. Certaines ont été déposées dès 1973. Vingt autres sont attendues.

Les revendications portent sur toutes sortes de questions, dont la terre, les ressources, la faune, la prestation de services, l'administration locale et les indemnités.

Le règlement des revendications peut comporter l'octroi de terres et la prestation de services et de fonds par les provinces et les territoires. La Colombie-Britannique et Terre-Neuve n'ont pas encore accepté de participer au règlement des revendications globales.

L'attitude des revendicateurs à l'égard des règlements est influencée par les négociations qui se déroulent dans d'autres secteurs, dont la Constitution et l'autonomie gouvernementale.

Certains groupes revendicateurs n'ont pas encore clairement défini leur position de négociation, peut-être par suite de changements chez les dirigeants.

Le règlement d'une revendication peut comporter le versement de fonds, l'augmentation ou l'accélération des programmes gouvernementaux, la création de nouveaux

organismes administratifs, et peut avoir des répercussions sur des tierces parties. Sa bonne exécution exige absolument un mécanisme de mise en oeuvre. Des secrétariats de mise en oeuvre ont été établis pour les deux règlements globaux conclus jusqu'à présent.

Ces deux revendications globales ont été réglées en grande partie parce que c'était nécessaire à la réalisation de grands projets de mise en valeur de ressources. Les revendicateurs sont peu enclins à accepter un règlement s'ils ne disposent pas de moyens de pression leur permettant de parvenir à une entente portant sur un large éventail de questions.

Le gouvernement est disposé à régler les revendications globales dans la mesure où il est prêt à négocier des questions comme l'autonomie gouvernementale et l'autogestion relativement à toutes sortes d'activités qu'il contrôle actuellement de très près.

Le coût des règlements sera, à long terme, partiellement compensé par la diminution du coût des autres programmes gouvernementaux.

Revendications particulières

Un plafond de dépenses a été fixé en 1982 pour le financement du règlement de 20 à 25 revendications particulières par an.

Quoique les Indiens aient été lents à accepter le processus, leur méfiance s'est estompée au fur et à mesure que les règlements ont été négociés. Plusieurs revendications portées devant les tribunaux ont été retirées de manière qu'elles puissent être négociées.

La situation de toutes les revendications est résumée ci-dessous :

En cours d'examen	87
En cours de négociation	83
Rejetées	17
Réglées	20
Devant les tribunaux	11
Renvoyées à d'autres ministères	55
Suspendues	7
Total le 31 mars 1984	**280**

Certains règlements coûtent beaucoup plus que les 500,000 $ prévus. Si le programme reste inchangé, son budget s'établirait comme suit :

84/85	69.5 millions $	(19.5 provenant des réserves financières)
85/86	65.1 millions $	
86/87	45.7 millions $	

Une bonne partie des fonds versés aux bandes indiennes a été consacrée à des projets d'immobilisations tels que le remplacement de terres, l'achat de bétail et le lancement d'entreprises.

Le rythme auquel les revendications seront réglées dépend des fonds mis à disposition. Outre qu'il dissipe des griefs de longue date, un règlement rapide met à la disposition des bandes des fonds qui leur permettent d'assurer eux-mêmes leur développement et de subvenir plus rapidement à leurs propres besoins.

Il est essentiel de faire preuve de modération dans les règlements puisqu'ils créent des précédents.

Outre qu'il permet de régler les revendications, le processus de négociation a des effets positifs sur les dirigeants autochtones.

Il est prévu que, en 1984, il en aura coûté au gouvernement fédéral 204 millions de dollars pour régler les revendications globales et 111 millions pour régler les revendications particulières.

SOLUTIONS POSSIBLES

Le règlement des revendications globales pourrait être différé jusqu'à ce que soit établie la politique en matière d'autonomie gouvernementale des Indiens.

Les revendications pourraient être réglées par recours aux tribunaux.

CONCLUSIONS

Les revendications devraient être réglées par voie de négociation.

Il faudrait, dans le cas des revendications globales, que le gouvernement accepte de négocier un cadre de règlement qui intervienne tôt dans le processus de négociation.

L'argent nécessaire au règlement des revendications en souffrance ne peut pas être déterminé. Il s'agit sans doute de plusieurs milliards de dollars.

Le règlement des revendications globales est lié au transfert de responsabilités aux autochtones, au niveau des services sociaux fournis, à la mise en valeur des ressources et à l'accès aux terres. Le programme de règlement des revendications dépend du rythme auquel sont réglées ces questions de portée plus générale.

Les revendications particulières devraient être réglées aussi vite que possible. La mise à disposition de fonds supplémentaires permettrait de hâter les choses.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

- Accélérer la négociation des revendications particulières.

- Différer la négociation des revendications globales jusqu'à ce que la politique du gouvernement en matière d'autonomie gouvernementale des indiens soit arrêtée et carrément mise en oeuvre.

CONVENTION CRIS/NASKAPIS*

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ? [X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits
[X] Inuit
[ ] Métis/Indiens non inscrits
[ ] Autres
[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne
[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	1.4	20.5	13.3	13.3	13.3
Années-personnes					

---

* Règlement des revendications des Cris-Naskapis et des Inuit de la région de la baie James et du Nouveau-Québec (AINC 992).

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats	X			
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois - projet de loi C-9, octobre 1977; la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, projet de loi C-46, juillet 1984.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	1.4	20.5	13.3	13.3	13.3
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

Origine des revendications

La revendication des Cris a été lancée en 1971 lorsque le gouvernement du Québec a déclaré son intention de mettre en valeur le potentiel hydro-électrique du bassin hydrographique de la baie James. Afin de protéger leur territoire de chasse traditionnel, les Cris dénoncèrent le projet en justice. Les négociations qui suivirent réunirent les deux ordres de gouvernement et les sociétés d'État qui parrainaient le projet. Elles aboutirent à la signature,

le 11 novembre 1975, du règlement de la Baie James et du Nord Québécois.

Il s'agissait du premier règlement d'une revendication de titre aborigène au Canada. Il a été facilité par cinq facteurs :

1. L'existence d'une obligation légale incontestable, pour le Québec, d'obtenir une cession des droits des autochtones sur le territoire avant de mettre le projet d'aménagement en branle. (Il y avait un point de droit).

2. L'existence d'un seul grand projet hydro-électrique gouvernemental nécessitant la cession du droit des autochtones - menace qui a contribué à la formation d'un organisme politique régional autochtone. (Il y avait une menace.)

3. La possibilité d'un recours en justice qui aurait pu nuire sérieusement à la bonne marche du projet de la baie James et l'octroi subséquent par la Cour supérieure du Québec d'une injonction interlocutoire contre le projet. (Il y avait une position de négociation.)

4. L'existence d'une hiérarchie régionale de sociétés d'État directement engagées dans la mise en valeur des ressources et donc dans les négociations, car elles étaient parties à l'obligation. (Les positions de négociation étaient bien définies.)

5. Les Cris sont un groupe homogène dont les conditions socio-économiques et le patrimoine historique et culturel sont à peu près semblables. Il n'y avait pas de Cris installés en milieu urbain dont il aurait fallu s'occuper. (Il y avait un groupe autochtone aux intérêts compatibles.)

Cadre du règlement

Le règlement répondait aux problèmes suivants, qui devaient être réglés par voie de convention :

1. les droits de chasse, de pêche et de piégeage; la protection de l'environnement et de la société (pour protéger le patrimoine culturel);

2. les terres et la tenure foncière; le classement des terres en catégories et les différents régimes de ces dernières (pour fournir une base territoriale aux Cris);

3. l'organisation d'une administration locale et régionale (pour faire participer les Cris au gouvernement);

4. les modifications apportées au projet hydro-électrique de la baie James (pour légitimer le projet);

5. les indemnités, les redevances, les impôts et le développement économique (pour assurer aux Cris une base économique solide et les dédommager);

6. les services sanitaires, éducatifs et communautaires (pour transférer l'administration des services aux Cris).

La convention reconnaît aux Cris la propriété d'un territoire de 5,250 milles carrés (près du double de l'Île-du-Prince-Édouard), plus des droits exclusifs de pêche, de chasse et de piégeage sur un territoire de 30,000 milles carrés (un peu plus que le Nouveau-Brunswick); augmente leur contrôle sur la faune des autres territoires de la région; leur accorde une indemnité financière et une aide spéciale au développement économique; et leur donne une grande mesure d'autonomie locale.

Le coût du règlement, y compris les fonds versés aux autochtones pendant les négociations, s'élève à 232.7 millions de dollars. Le Québec et Hydro-Québec doivent en verser 182.8 millions de dollars, soit 78 %.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975) et la Convention du Nord-ouest québécois (1978) obligaient le gouvernement fédéral à recommander au Parlement l'adoption d'une "loi spéciale" sur l'administration locale et l'administration des terres des bandes de Cris et de Naskapis de la baie James. La province de Québec a accepté pour sa part de modifier les textes législatifs provinciaux pertinents pour permettre l'entrée en vigueur des conventions.

Mise en oeuvre du règlement

La loi fédérale a été adoptée en juillet 1977. Le gouvernement québécois a adopté 15 projets de loi découlant du règlement entre juin 1976 et juillet 1979. Trente et un comités, commissions et conseils ont été établis pour superviser les structures résultant du transfert de responsabilités aux autochtones. Il s'agit, entre autres, des organismes suivants :

Le Conseil régional cri de la santé et des services sociaux de la baie James;
Le Conseil scolaire cri;
Le Conseil de la sécurité du revenu;
La Société de logement cri;
L'Association d'art et d'artisanat cri;
L'Association des trappeurs cris;
La Société de construction crie;
Le Pouvoir régional cri.

Lorsque la convention a été signée, en 1975, les habitants de la région croyaient être au seuil d'un avenir plus sûr et plus prospère. Quoique des progrès importants aient été faits, ils se sont produits plus lentement que prévu, et, en 1981, les intéressés ont demandé et obtenu un examen complet de l'état d'avancement de la mise en oeuvre du règlement.

Cet examen (rapport Tait, 1982) a permis de déterminer un certain nombre de secteurs où, pour cause de malentendus, d'ambiguïtés et d'inaction, il y avait eu des retards dans l'exécution des obligations. Cela aboutit à la dépense de 61.4 millions de dollars pour élever les services fournis par le gouvernement fédéral dans la région à un niveau comparable à celui des services fournis aux autres communautés autochtones du Nord canadien.

Le règlement nécessitait l'adoption d'une nouvelle méthode de contrôle et une nouvelle approche relative à l'obligation de rendre compte. Les fonctions financières préalablement remplies par le gouvernement fédéral devaient être transférées aux bandes. On s'entendit à ce sujet en mai 1984, ce qui fut confirmé dans la Loi sur les Cris et les Naskapis de 1984, laquelle remplaçait la Loi sur les Indiens relativement aux terres touchées par le règlement.

L'accord de mise en oeuvre prévoit :

1. le financement de l'administration locale, la préservation des installations communautaires, la prestation des services essentiels et la gestion des terres des Indiens;

2. la détermination des besoins de fonds, et les recettes éventuelles du prélèvement de frais d'utilisation;

3. le principe de l'autonomie locale et la suppression de toute administration centrale non nécessaire;

4. le financement sous forme de subvention inconditionnelle;

5. la présentation annuelle des subventions au Parlement dans le cadre d'ententes quinquennales.

Le financement de l'année de base (1984-1985) s'établit comme suit (en millions de dollars) :

Total au titre des activités locales et du soutien régional	17.8
Moins le montant recouvré grâce aux frais d'utilisation, etc.	5.9
Subvention fédérale	11.9

La subvention de l'année de base sera payée tous les ans de 1984-1985 à 1988-1989. Elle sera rajustée tous les ans en fonction de l'évolution démographique, de l'inflation et de l'accroissement des coûts réels. Le niveau de base sera renégocié pour 1989-1990. Un paiement ponctuel de 7.4 millions de dollars a été versé au titre des frais d'établissement et d'aménagement.

Les bandes cries et naskapie continueront d'avoir droit aux nouveaux programmes, aux projets de développement économique et aux fonds d'immobilisations au titre du logement, des installations d'adduction d'eau et d'égout et des routes.

La convention des Cris et des Naskapis est mise en application par un secrétariat de six personnes qui fonctionne en tant qu'organisme de coordination au sein de l'administration centrale du MAINC.

Conséquences futures

La mise en oeuvre de cette convention et le transfert subséquent du contrôle des affaires locales aux nouvelles structures administratives devraient permettre au ministère des Affaires indiennes de réduire le coût de ses opérations régionales.

Des progrès importants ont été faits dans la formation des dirigeants locaux qui assument la responsabilité de la mise en oeuvre des programmes sociaux et économiques dans les collectivités cries. Une certaine partie des fonds fédéraux est maintenant fournie sous forme de subventions globales. L'efficacité de ce mécanisme de financement devrait être contrôlée.

Les accords de financement relatifs aux services d'administration locale seront renégociés en 1989. La capacité des Cris à assumer une partie plus élevée du coût de l'administration locale, en raison de l'augmentation de leur capacité économique qui résultera du capital reçu dans le cadre du règlement, devrait entrer en ligne de compte dans les prochaines négociations.

RÈGLEMENT CEDA*

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Honorer les obligations légales conférées par le règlement de la revendication.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[ ] Indiens inscrits [X] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

CONTRAINTES

La convention fixe le montant total à payer aux titres suivants : i) transfert d'immobilisations (152 millions de dollars); ii) caisse d'expansion économique (10 millions); iii) caisse de développement social (7.5 millions de dollars); iv) inscription et mise en oeuvre (1.6 million).

---

* Règlement de la revendication du Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) (AINC 991).

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $		57.6	37.0	13.7	8.0*
Années-personnes	4	4	4	4	4

* Engagements futurs : 137 millions $.

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats		X		
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, projet de loi C-49, juillet 1984.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes		4	4	4	4
Subventions et contributions*	27.4	6.8	7.0	6.8	
Dépenses de fonctionnement					
Traitements		0.1	0.1	0.1	0.1
F & E		0.1	0.1	0.1	0.1
Immobilisations					
Prêts (montants autorisés)*		30.0	30.0	6.5	

* Comprend les frais de mise en oeuvre imputés à plusieurs ministères du gouvernement fédéral, au gouvernement territorial du Yukon et au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	100 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Origine de la revendication

La revendication du CEDA a été déposée en 1977. Elle a trait aux droits des 2,500 Inuit du delta du Mackenzie et du

littoral de la mer de Beaufort. Une entente de principe signée en octobre 1978 a donné le feu vert à un certain nombre de projets d'exploration pétrolière. Les négociations de l'entente finale ont été interrompues de mai 1979 à janvier 1983. Une entente a été conclue en juin 1984 et la loi habilitante du Parlement a été proclamée le 25 juillet de la même année.

Fondement du règlement

Le règlement a pour principaux objectifs de préparer les Inuvialuit à participer à l'économie du Nord et de préserver la faune et le milieu naturel.

Les Inuvialuit ont reçu un titre sur 91,000 km^2, mais pas sur les ressources pétrolières et gazières d'une grande partie de ces terres, soit 78,000 km^2.

Une indemnité de 171.1 millions de dollars leur sera versée de 1984 à 1998.

Mise en oeuvre du règlement

Six entreprises inuvialuit sans but lucratif doivent être mises sur pied pour contrôler les biens reçus aux termes du règlement. Elles contrôleront ensemble une société régionale chargée de superviser, de gérer et d'administrer les terres des Inuvialuit. Des filiales se livreront à des affaires commerciales et investiront les fonds.

L'entente prévoyait le versement d'une certaine somme dans un délai de trois mois et le recouvrement des avances faites au CEDA pendant les négociations. Il ressort des discussions qui ont en lieu depuis la conclusion de l'entente qu'il est possible que le CEDA emprunte 66.6 millions de dollars à titre d'avance sur les futurs versements. Les prévisions de flux de trésorerie sont les suivantes (en millions de dollars) :

	84/85	85/86	86/87
Sortie nette	47.8	43.3	12.5

Un secrétariat chargé d'administrer la mise en oeuvre a été créé à l'administration centrale du MAINC.

Examen par secteur

SOUTIEN DES ADMINISTRATIONS LOCALES*

LISTE DES PROGRAMMES

Financement de l'administration des bandes (AINC 37). Aider les conseils de bande et de tribu à jouer leur rôle d'organismes élus et à administrer la prestation des services (83.4 millions de dollars en 1984-1985).

Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit (AINC 317). Fournit un soutien ponctuel à court terme en matière, entre autres, de formation et d'élaboration de plans de gestion (10.3 millions de dollars en 1984-1985).

Soutien de la gestion (AINC 994/2). Aide les groupes indiens et inuit à se doter d'un personnel de professionnels de la gestion ou à obtenir une aide administrative (10.7 millions de dollars en 1984-1985).

Consultation et Élaboration des politiques (AINC 994/1). Donne aux Indiens et aux Inuit les moyens de prendre part aux processus gouvernementaux d'évolution vers l'autonomie locale (12 millions de dollars en 1984-1985).

Planification communautaire globale (AINC 316). Donne aux conseils de bande et de tribu les moyens d'établir des plans de dotation en ressources pour tous les aspects de la vie communautaire (5.3 millions de dollars en 1984-1985).

---

* Au cours de l'examen, une certaine confusion terminologique s'est fait jour. Ainsi, le titre "Programme de perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit" recouvrait parfois des services qui appartenaient à d'autres catégories, mais il était alors remplacé à l'occasion par le titre "Gestion des bandes". Cette étiquette laisse à désirer, car le programme vient aussi en aide aux Inuit, qui ne sont pas organisés en bandes. Aussi, pour éviter la confusion dans l'esprit du public, il a été décidé d'employer le titre "Soutien des administrations locales". L'article AINC 994 de la liste approuvée des programmes datée du 6 février 1985 a été rebaptisé et élevé au rang de catégorie. L'examen a également permis de repérer trois autres titres de programmes, présentés comme "nouveaux" dans la liste.

HISTORIQUE

Ce programme dessert 570 bandes sur 579, les neuf autres bandes s'administrant dans le cadre de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Il vient aussi en aide à près de 200 associations et conseils de tribu. Il permet aux bénéficiaires de gérer plus de 800 millions de dollars de crédits fédéraux, dont 60 % proviennent du budget du MAINC.

Le programme existe sous sa forme actuelle depuis 1983, quoique certaines activités destinées à appuyer la gestion des bandes remontent à 1974. Il obtient des résultats, mais lentement. En 1984, 52 bandes n'ont pas satisfait aux normes de vérification et la moitié environ des bandes n'avaient pas un plan communautaire satisfaisant.

Dans la majorité des réserves, l'administration de la bande est le plus gros employeur. Dans les réserves au potentiel économique faible, elle est et restera à peu près la seule source d'activité économique.

Les diverses activités appuient généralement la mise sur pied d'administrations responsables au niveau des collectivités.

OBSERVATIONS

Il y a de fortes chances de chevauchement entre l'activité Consultation et Élaboration des politiques et le Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives du Secrétariat d'État (SS 26) ainsi que les petits programmes provinciaux de financement des associations provinciales. La modification du point d'accès de ces fonds remédierait à la situation. Ou encore, à titre de dépenses discrétionnaires, les 13.3 millions de dollars pourraient être réaffectés.

L'évolution vers l'autonomie des administrations locales remet en question les normes du Conseil du Trésor et des organismes centraux en matière de compte-à-rendre. De même, les contrôles imposés par le Parlement sont considérés comme une entrave au processus décisionnaire local. On ne voit pas trop encore comment les conseils de bande pourraient devenir plus responsables à la fois envers leurs membres et envers le Parlement; le financement global est étudié comme solution possible à ce dilemme.

Il pourrait être nécessaire de modifier la Loi sur les Indiens ainsi que les structures de planification et de contrôle des ministères autorisés à financer certains aspects des administrations locales indiennes, structures qui sont approuvées par le Conseil du Trésor.

CONSTATATIONS

L'activité Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit doit prendre fin le 31 mars 1985. Le Groupe d'étude ne voit pas pourquoi il serait maintenu.

Quatre-vingt-dix pour cent des 13.3 millions de dollars affectés à l'activité Consultation et Élaboration des politiques vont aux associations indiennes. Ces fonds, joints à ceux que verse le MAINC pour la préparation des revendications et à ceux d'autres ministères et organismes fédéraux, contribuent à leur viabilité et à leur trésorerie (57 d'entre elles ont reçu environ 102 millions de dollars du gouvernement fédéral en 1984-1985). L'aide financière du MAINC devrait être réexaminée dans le cadre d'un examen de la politique fédérale globale en matière de soutien des organismes autochtones représentatifs.

On ne sait pas exactement si le budget de l'activité Consultation et Élaboration des politiques a pour but de fournir un service aux bandes ou un service au MAINC lui-même. Contrairement aux autres formes de soutien des administrations locales, les fonds ne sont pas versés directement aux bandes.

Il faudrait consacrer plus d'attention et donner plus de relief à l'activité Planification communautaire globale. Cette activité pourrait devenir le fondement de la planification opérationnelle du MAINC si elle s'inscrivait dans un processus de négociation d'accords de financement officiels pluriannuels avec les bandes. Tout arrangement de financement global pourrait être fondé sur ce processus.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Décentraliser les budgets de l'activité Consultation et Élaboration des politiques au niveau des bandes, à l'exception des fonds dont le MAINC a besoin pour ses propres fins. Les bandes pourraient verser ou non

tout ou partie de ces fonds aux organismes indiens de leur choix. Quant à ceux que conserverait le MAINC, il faudrait qu'ils soient versés aux associations dans le cadre de marchés de fournitures ou de services précis.

PROGRAMME DE SOUTIEN DES ADMINISTRATIONS LOCALES (AINC 994)

OBJECTIF

Aider les Indiens et les Inuit à mettre sur pied, à planifier et à gérer de bonnes administrations locales.

INTRODUCTION

Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude a pris pour acquis que le Canada a l'intention d'augmenter le pouvoir de décision et l'autonomie des administrations locales. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a affirmé que tel était bien le cas en se déclarant à plusieurs reprises en faveur de l'entente omnipartite intervenue au sein du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens (rapport Penner de novembre 1983). La principale recommandation du rapport vise à l'établissement d'un nouveau type de relation entre le gouvernement fédéral et les Indiens, relation fondée sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale de ces derniers.

Affaires indiennes et du Nord Canada fournit des fonds dans le cadre de cinq activités qui sont généralement conformes à l'objectif énoncé ci-dessus.

Environ 570 bandes indiennes et près de 200 associations et conseils de tribu reçoivent de l'aide financière dans le cadre du programme.

L'évolution des structures politiques indiennes prend appui sur l'organisation traditionnelle d'un chef et d'un conseil appuyés par un personnel administratif local.

ÉVALUATION DU BESOIN

Soixante pour cent du budget des Affaires indiennes et inuit sont maintenant administrés par les collectivités, ce qui représente une dépense d'environ 800 millions de dollars en 1984-1985. Il est dans l'intérêt des Indiens, des Inuit et des contribuables canadiens d'appuyer l'évolution vers l'établissement d'administrations locales fonctionnant dans le cadre du nouveau type de relation décrit par le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens.

Les données qui suivent montrent qu'il faut continuer à soutenir la gestion des bandes :

En 1984, 52 bandes ont fait l'objet de réserves de la part des vérificateurs.

En mars 1984, seulement 50 % des bandes avaient un plan de développement communautaire complet.

Le nombre des années-personnes affectées aux Affaires indiennes et inuit diminue depuis un certain nombre d'années, en raison de l'évolution vers l'autogestion des collectivités indiennes; il en a résulté que le ministère n'est pas toujours en mesure de reprendre en main l'exécution des programmes dans le cas des bandes dont la gestion ne donne pas entière satisfaction aux vérificateurs.

DESCRIPTION

Cette catégorie comprend les cinq programmes suivants :

Financement de l'administration des bandes (AINC 37). Aider les conseils de bande et de tribu à jouer leur rôle d'organismes élus et à administrer la prestation des services du MAINC. Comprend le financement des avantages sociaux des employés des bandes.

Consultation et Élaboration des politiques (AINC 994/1). D'une part, permet aux Indiens et aux Inuit de se réunir avec les représentants du gouvernement fédéral et des autres pouvoirs publics pour discuter des problèmes de gestion des programmes. D'autre part, permet aux associations indiennes de se livrer à des activités telles que la préparation d'énoncés de position ou la mise au point de propositions.

Planification communautaire globale (AINC 316). Aide financièrement les conseils de bande ou de tribu à dresser des plans visant à coordonner et à intégrer tous les aspects de la vie communautaire.

Soutien de la gestion (AINC 994/2). Aide les groupes indiens et inuit à se doter d'un personnel de professionnels de la gestion ou à obtenir une aide administrative à l'appui de leurs activités.

Programme de perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit (AINC 317). Aide les bandes à obtenir à court terme certains services nécessaires pour améliorer leurs pratiques et leurs systèmes de gestion, qui comprend la la formation de leurs membres et l'établissement de plans d'amélioration de leur gestion.

RESSOURCES (millions $)

	84/85	85/86
Financement des administrations des bandes		
Conseils de bande	72.6	79.8
Conseils de tribu	6.9	8.3
Avantages sociaux des employés	3.9	3.9
Sous-total	83.4	92.0
Consultation et Élaboration des politiques	12.0	13.3
Planification communautaire globale	5.3	5.6
Soutien de la gestion	10.7	9.5
Perfectionnement en gestion	10.3	3.8
Total	**121.7**	**124.2**

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Les programmes de cette catégorie visent à l'amélioration des compétences de gestion des conseils de bande et de tribu. Il faudra dans ce domaine déployer des efforts concertés et soutenus pour appuyer l'évolution vers l'autonomie gouvernementale des Indiens et le processus constitutionnel dans les régions situées au nord du 60e parallèle.

Les bandes sont manifestement mieux en mesure d'assurer leur propre gestion qu'il y a quelques années, en grande mesure, croit-on, grâce à ce programme.

Quatre-vingt-dix pour cent des crédits du programme Consultation et Élaboration des politiques vont aux associations plutôt qu'aux bandes, ce qui n'est pas le cas des autres programmes de la catégorie. Ce programme et le Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives du Secrétariat d'État accusent un chevauchement considérable, car les deux (joints à d'autres

crédits fédéraux) contribuent à la viabilité globale de ces organismes. Les résultats obtenus avec les seuls fonds du MAINC sont donc difficiles à évaluer.

La planification communautaire est fragmentée et coupée du processus de planification des ressources adopté par le MAINC dans le cadre du système de gestion des politiques et des dépenses de l'administration fédérale. Il en résulte que les collectivités font de la planification "en couleurs" et nourrissent des espérances démesurées, pour ce qui est tant des niveaux de service que du rythme auquel les programmes peuvent leur être dévolus.

Les budgets actuels ne permettent pas la mise en oeuvre intégrale de la politique de financement des conseils de tribu. Il faudrait, estime-t-on, environ, 12 millions de dollars de plus.

Le régime d'avantages sociaux du programme Financement de l'administration des bandes est nouveau et a pour but d'offrir aux employés des bandes les mêmes avantages qu'aux fonctionnaires. Dans l'état actuel des choses, il n'est pas sûr que les régimes établis par les bandes donneront les résultats attendus. Il n'est pas sûr non plus qu'ils soient sains sur le plan actuariel.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la Loi sur les Indiens pour en supprimer les dispositions discriminatoires envers les femmes et pour permettre aux bandes de contrôler leur propre effectif devraient accroître les responsabilités des administrations locales et la complexité de leur tâche.

Les structures administratives établies par les bandes dans le cadre de ce programme ont donné naissance à une activité économique considérable dans les réserves. Le Groupe d'étude n'a pas pu obtenir le nombre des emplois ainsi créés. Cependant, une réserve typique (550 membres) a un chef et cinq conseillers, dont la rémunération est assurée par le Financement de l'administration des bandes. Il y a généralement en outre un gestionnaire de la bande, deux administrateurs de l'aide sociale, deux superviseurs des travaux publics et trois employés de soutien. En gros, cela fait environ 8,120 salariés.

Un programme qui finance l'administration locale sans exiger que celle-ci produise des recettes peut avoir pour

effet secondaire indésirable de renforcer la dépendance des bandes envers le gouvernement.

Le programme Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit (AINC 317) doit prendre fin le 31 mars 1985. Il a été créé à titre de solution provisoire. La moitié des bandes seulement avaient produit les plans d'amélioration de la gestion requis pour la fin de 1984. On ne voit vraiment pas pourquoi le programme devrait être prolongé.

SOLUTIONS POSSIBLES

Compte tenu de l'importance qu'on attache de nos jours à l'autonomie locale et à la capacité d'autogestion des bandes, il convient d'appuyer vigoureusement et sans relâche l'élaboration, la planification et la gestion de bonnes administrations locales. Il faudrait envisager d'apporter au programme certaines modifications dont les suivantes :

1. Réduire ou cesser le financement des associations dans le cadre du programme Consultation et Élaboration des politiques et s'en remettre plutôt aux interactions et aux consultations qui se produisent au jour le jour entre les représentants du ministère et les conseils de bande. Le gouvernement pourrait ainsi économiser en 1985-1986 la partie des 13.3 millions de dollars qui va aux associations.

2. Comme solution de rechange, décentraliser les budgets du programme Consultation et Élaboration des politiques au niveau des bandes, qui se chargeraient de financer la ou les associations de leur choix. Le MAINC pourrait conserver une partie de ces fonds pour traiter directement avec les bandes et les associations, auquel cas il pourrait les dépenser dans le cadre de marchés de fournitures et de services précis passés avec les bandes ou les associations.

3. Remanier le régime des avantages sociaux des employés des bandes. Il faudrait pour cela étudier la question beaucoup plus en profondeur que n'a pu le faire le Groupe d'étude. Il n'est pas certain que ce service soit d'un bon rendement.

4. Une des façons dont on pourrait améliorer la qualité et le réalisme des plans de ressources communautaires serait de les inclure dans un processus de négociation réunissant les bandes et le gouvernement fédéral et visant la conclusion d'accords officiels de développement communautaire. Ces accords constitueraient le fondement de la planification des besoins en ressources du MAINC (planification opérationnelle).

5. Ne pas reconduire le programme Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit (AINC 317).

CONCLUSIONS

Les cinq programmes de cette catégorie aident les collectivités indiennes et inuit à élaborer, à planifier et à gérer de bonnes administrations locales, à l'exception du programme Consultation et Élaboration des politiques, qui s'adresse surtout aux associations.

L'objectif déclaré est conforme à la recommandation centrale du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, qui vise l'établissement d'un nouveau type de relation entre les Indiens et le gouvernement du Canada, relation fondée sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Indiens.

Les crédits du programme Consultation et Élaboration des politiques devraient être accessibles aux bandes plutôt qu'aux associations.

Il existe une certaine confusion dans les titres des différents programmes et services des Affaires indiennes et inuit qui visent à la réalisation de l'objectif déclaré. Il faudrait dissiper cette confusion en adoptant les titres de catégorie et de programmes utilisés dans le présent rapport.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Les budgets du programme Consultation et Élaboration l'élaboration des politiques devraient être décentralisés au niveau des bandes, à l'exception des fonds dont le MAINC a besoin pour ses propres fins. Les bandes pourraient verser ou non tout ou partie de ces fonds aux associations de leur choix. Quant à ceux que conserverait le MAINC, ils devraient être versés aux associations dans le cadre de marchés de fournitures et de services précis.

FINANCEMENT DE L'ADMINISTRATION DES BANDES (AINC 37)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les conseils de bandes à jouer leur rôle d'organismes élus et à administrer la prestation des services du ministère.

RÉSULTATS ATTENDUS

Amélioration de la gestion des bandes.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[ ] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	77.5	83.4	92.0	94.1	93.7
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats	X			
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	Néant				
Subventions et contributions	77.5	83.4	92.0		
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

Le programme finance les conseils de bande et de tribu, ainsi que le régime d'avantages sociaux des employés des bandes.

Si l'on estime que les bandes indiennes ont un rôle a jouer dans la gestion de leurs affaires, l'objectif est valable et peut être mesuré.

Le programme actuel n'existe que depuis 1983-1984 et n'a pas encore été évalué.

Il manque environ 12 millions de dollars par an pour permettre la mise en oeuvre intégrale de la politique approuvée.

Il se peut que cette activité assure un niveau de service sensiblement supérieur à celui que les provinces offrent aux collectivités non indiennes.

PERFECTIONNEMENT EN GESTION DES INDIENS ET DES INUIT (AINC 317)

REVUE DU PROGRAMME PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les bandes à obtenir à court terme certains services nécessaires pour améliorer leurs pratiques et leurs systèmes de gestion, ce qui comprend la formation de leurs membres et l'établissement de plans d'amélioration de leur gestion.

RÉSULTATS ATTENDUS

Toutes les bandes ont un plan approuvé d'amélioration de leur gestion.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

CONTRAINTES

L'autorisation de ce programme vient à expiration le 31 mars 1985.

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	6.2	9.8	3.8	0	0
Années-personnes	10	8	10	0	0

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus		X		
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats		X		
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important			X	
Contraintes administratives	X			

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	10	8
Subventions et contributions	5.5	7.7
Dépenses de fonctionnement		
Traitements	0.3	0.3
F & E	1.6	1.8
Immobilisations		
Prêts		
(montants autorisés)		

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

Ce programme fait logiquement suite à l'activité Planification communautaire globale et la complète.

Environ 50 % des bandes ont maintenant un plan d'amélioration de la gestion. Pour atteindre l'objectif visé, il faudra prolonger ce programme.

Lorsque le programme a été lancé, on a fait comprendre aux bandes qu'il s'agissait d'un programme d'une durée limitée visant un projet précis. Les bandes qui ont tenu compte de ces contraintes ont obtenu les résultats voulus. Pour ce qui est des autres, rien ne garantit que l'injection de sommes supplémentaires aboutira à un résultat.

Il est difficile d'évaluer le chevauchement, car on peut poser la question de savoir si le programme Financement de l'administration des bandes devrait normalement ou non conduire à l'établissement d'un plan d'amélioration de la gestion. Dans la négative, il n'y a pas de chevauchement.

SOUTIEN DE LA GESTION (AINC 994/2)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les groupes indiens et inuit à se doter d'un personnel de professionnels de la gestion ou à obtenir une aide administrative à l'appui de leurs activités.

RÉSULTATS ATTENDUS

Les bandes sont bien gérées grâce aux services consultatifs de gestion qu'elles obtiennent et au contrôle dont elles font l'objet.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	4.9	9.5	9.5	9.5	9.5
Années-personnes	64	64	64	64	64

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits			X	
Autres résultats	X			
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	64	64
Subventions et contributions	1.6	6.6
Dépenses de fonctionnement		
Traitements	2.1	2.2
F & E	1.2	0.7
Immobilisations		
Prêts		
(montants autorisés)		

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

L'objectif est toujours valable, quoiqu'il soit assez difficile à mesurer. L'opinion subjective des gestionnaires du Programme des Affaires indiennes et inuit est que la capacité de gestion des bandes s'est améliorée sensiblement en raison, du moins partiellement, de cette activité.

Il semble qu'il n'y ait pas de manière pratique et objective d'établir le besoin. Cependant, comme les bandes demandent des services et un soutien financier, elles considèrent sans doute qu'elles en ont besoin.

Ce programme pourrait également servir à fournir aux bandes des employés mieux formés.

Ce programme en complète d'autres, en particulier le programme Perfectionnement en gestion des Indiens et des Inuit. Une fois établis, les plans d'amélioration de la gestion des bandes sont généralement mis en oeuvre à l'aide des fonds du programme Soutien de la gestion.

CONSULTATION ET ÉLABORATION DES POLITIQUES (AINC 994/1)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE 1 (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Permettre aux Indiens et aux Inuit de se réunir avec les représentants du gouvernement fédéral et des autres pouvoirs publics pour discuter de questions de politique ou de gestion des programmes et permettre aux associations indiennes de se livrer à des activités telles que la préparation d'énoncés de position ou la mise au point de propositions.

RÉSULTATS ATTENDUS

Énoncés de position et propositions de bonne qualité; arrangements négociés.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	14.8	12.0	13.2	13.2	13.2
Années-personnes	3	3	3	3	3

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable			X	
Objectif mesurable		X		
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits			X	
Autres résultats	X			
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important	X			
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions					
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

Ce programme s'adresse à deux groupes clients, les bandes qui reçoivent environ 10 % des fonds et les organismes (surtout des associations) qui reçoivent le reste.

Dans le cas des associations, il y a une forte probabilité de chevauchement, car elles sont le plus souvent financées aussi par le programme de financement de base du Secrétariat d'État. Le financement de ces associations sera examiné plus en détail ailleurs dans le présent rapport.

À l'heure actuelle, les fonds sont versés directement aux conseils. Ils sont souvent utilisés comme indemnités de déplacement pour les membres des conseils qui doivent participer à des réunions, nationales et internationales notamment.

Jusqu'à présent, les résultats sont assez mauvais. Il y a peu d'exemples concrets d'énoncés de position ou de propositions de développement solides. Il semble que l'essentiel des fonds soit dépensé pour envoyer d'importantes délégations à des réunions où l'on ne fait que parler.

Il serait peut-être plus efficace de recourir à des groupes de travail mixtes dans le cadre desquels des Indiens et des Inuit compétents collaborent avec des représentants du ministère à des projets précis.

Ou encore, le gouvernement pourrait conclure avec des organismes indiens et inuit des contrats en vue de la préparation d'énoncés de position et de propositions de développement.

PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE GLOBALE (AINC 316)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE 1 (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider financièrement les conseils de bande ou de tribu à dresser des plans visant à coordonner et à intégrer tous les aspects de la vie communautaire.

RÉSULTATS ATTENDUS

Un plan communautaire approuvé et suivi par les bandes.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	7.6	5.3	5.6	5.6	5.6
Années-personnes	35	35	35	35	35

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits		X		
Autres résultats			X	
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes		35			
Subventions et contributions		3.7			
Dépenses de fonctionnement					
Traitements		1.1			
F & E		0.6			
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

L'objectif de ce programme, s'il est réalisé, est fondamental à tous le processus de planification. On peut le mesurer au nombre de plans approuvés.

Le programme n'existe pas depuis assez longtemps pour qu'on puisse en évaluer les résultats.

La demande de fonds a dépassé l'offre.

Cette activité complète d'autres programmes de cette catégorie, mais, compte tenu de la place centrale qu'elle occupe parmi toutes les activités qui se déroulent au niveau des réserves, il faudrait peut-être envisager de lui donner

plus d'importance en la confiant au Programme des Affaires indiennes et inuit.

À l'heure actuelle, le programme constitue fondamentalement un exercice de planification, avec tous les défauts que cela comporte. Les plans communautaires globaux seraient établis plus facilement s'ils étaient le produit d'un processus de négociation aboutissant à un accord entre les bandes et le gouvernement.

Examen par secteur

INFRASTRUCTURE

LISTE DES PROGRAMMES

Infrastructure - Avoirs et installations (AINC 318). Fournit aux collectivités indiennes et inuit des systèmes d'élimination des déchets, de l'eau courante, des routes, des ponts, des bâtiments divers et de l'électricité. Le programme est fondé sur des normes nationales (186 millions de dollars et 426 années-personnes en 1984-1985).

Entente de transfert du Nord québécois (AINC 88). Prévoit le transfert à la province de la responsabilité de fournir des logements, de l'électricité et des services municipaux aux Inuit du Nouveau-Québec. Le Canada doit verser 72 millions de dollars, étalés sur neuf ans, jusqu'en 1985-1986.

Construction de pistes d'atterrissage sur la côte du Labrador (TC 98). Fournit des aérodromes à neuf collectivités isolées en vertu des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada. Ce programme viendra à expiration en 1987-1988.

Aménagement de l'infrastructure de transport aérien dans le Nord du Québec (TC 100). Fournit des aérodromes à 11 collectivités inuit aux termes de la Convention de la baie James et du Nord québécois. Ce programme viendra à expiration en 1993-1994.

HISTORIQUE

Les programmes de cette catégorie visent à assurer la mise en place de la plupart des aménagements communautaires fixes et des installations de transport pour les Indiens vivant dans les réserves. Le gouvernement fédéral paie à peu près tous les frais d'immobilisation et de fonctionnement et d'entretien relatifs à l'infrastructure des réserves. Les aérodromes des régions autres que le Nouveau-Québec et le Labrador ne sont pas touchés par ces programmes; ils sont examinés par le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers.

La demande d'infrastructure dans les réserves a augmenté assez rapidement, en raison surtout de deux facteurs :

1. Le récent essor de la construction individuelle dans les collectivités indiennes et inuit et l'installation de systèmes d'aqueduc et d'égout dans 9,400 logements existants, l'arriéré de 10,000 nouveaux logements et le besoin permanent d'en construire 2,400 autres par année, continueront d'exiger plus d'infrastructure.

2. La tendance à fournir un nombre croissant d'installations importantes dans les réserves, en particulier des écoles.

OBSERVATIONS

Il n'y a pas de chevauchement important dans la prestation de l'infrastructure.

L'observation des normes en vigueur, que le MAINC a fait siennes au cours des trois dernières années, créé des collectivités modernes, dotées de tous les services de base, dans les régions isolés. La plupart des habitants des réserves et de nombreux Canadiens des villes considèrent que ce n'est que justice et tiennent comme modèles les collectivités des Territoires du Nord-Ouest que finance le gouvernement fédéral. Toute modification des normes dans le secteur autochtone pourrait avoir des répercussions dans les Territoires du Nord-Ouest où des normes analogues ont cours. Dans le Nord, pareilles modifications supposeraient des changements des accords de financement conclus avec les Territoires du Nord-Ouest, changements qu'il pourrait être difficile d'effectuer. Néanmoins, les perspectives d'économies sont considérables, quoique aucun chiffre ne puisse être établi pour l'instant. Les normes élevées attachées aux dépenses d'immobilisation impliquent des frais de fonctionnement et d'entretien tout aussi élevés qui, souvent, dépassent beaucoup les moyens de la collectivité, d'où la nécessité de l'intervention soutenue et coûteuse du gouvernement fédéral.

Le besoin d'infrastructure est déjà très grand et, compte tenu de la gestion actuelle, il risque d'augmenter sans cesse. On peut supposer qu'au fur et à mesure que les besoins seront satisfaits selon les critères actuels, des pressions s'exerceront pour rendre les normes encore plus exigeantes. Les programmes d'infrastructure pourraient répondre à une norme minimale au lieu de respecter les normes actuellement en vigueur à l'échelle nationale. On pourrait avoir recours à certaines dispositions reposant sur

le principe de "l'utilisateur qui paie", de sorte que les collectivités assument une partie des frais inhérents à l'application de normes élevées, dont ceux associés aux frais d'exploitation.

CONSTATATIONS

Les deux programmes de construction de pistes d'atterrissage doivent se poursuivre, car ils répondent à une obligation légale et constitutionnelle. Par ailleurs, les normes de service sont jugées appropriées aux collectivités visées.

Le programme d'infrastructure des réserves offert par le MAINC est un programme discrétionnaire, conforme à une directive, et dont les coûts d'immobilisation, de fonctionnement et d'entretien sont presque entièrement assumés par le gouvernement fédéral. C'est là beaucoup plus que les gouvernements provinciaux n'offrent aux municipalités.

Il n'y a pas, dans ce secteur, de conflit direct avec les autres ministères fédéraux. Cependant, une coopération plus grande et des projets conjoints avec les gouvernements provinciaux permettraient d'offrir des services sensiblement meilleurs et comparables aux collectivités où vivent des Indiens inscrits ainsi que des Métis et des Indiens non inscrits. Des écomomies considérables s'ensuivraient vraisemblablement.

On considère au MAINC que les habitants des réserves peuvent et doivent recevoir les services aux frais de l'État, quelle que soit la viabilité économique éventuelle de la collectivité. Ce principe sous-tend d'ailleurs implicitement les normes d'infrastructure appliquées à l'échelle nationale par le ministère. Cette conception paraît fautive compte tenu, en particulier, de la situation économique actuelle. Les gouvernements provinciaux, pour leur part, ne la partagent pas.

Il y a un besoin immédiat d'élaborer et de mettre en oeuvre un ensemble plus cohérent de normes fondées non seulement sur le besoin, mais encore sur le potentiel économique et sur le recouvrement des coûts auprès des utilisateurs.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

- Maintenir les programmes, mais instaurer un ensemble de normes minimales dont l'application pourra être adaptée selon les collectivités, un programme de subventions pour payer une partie des services excédant le minimum requis et le principe du paiement du fonctionnement et de l'entretien par les usagers.

INFRASTRUCTURE - AVOIRS ET INSTALLATIONS (AINC 318)

OBJECTIF

Aider les bandes indiennes, les collectivités inuit et les particuliers indiens et inuit à établir et à maintenir des aménagements communautaires fixes d'un niveau et d'une qualité conformes aux directives et aux normes approuvées.

INTRODUCTION

La plupart des collectivités indiennes et inuit, en raison de leur éloignement et de leurs ressources naturelles limitées, n'ont pas les moyens de se payer les aménagements fixes essentiels. Par conséquent, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est une source de financement cruciale des programmes d'ouvrages permanents de ces collectivités. Le coût des installations dans les réserves est exhorbitant à cause de l'isolement de nombreuses collectivités et de leur faible densité de population. Ces facteurs font monter les frais de transport, de main-d'oeuvre spécialisée et de matériaux. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Le MAINC fournit, selon les besoins, un programme fondé sur des normes nationales.

ANALYSE

Selon les normes internes du MAINC établies récemment, chaque logement devrait avoir, à l'intérieur, un système d'évacuation des eaux usées, l'eau potable, et l'électricité à une puissance minimum de 3 kW. Sur 46,500 logements environ, 9,400 ne répondent pas à ces normes.

Le niveau de financement actuel permet le raccordement à l'infrastructure d'environ 2,800 logements par an. Si l'on fait abstraction des nouvelles constructions, l'arriéré diminue donc de 400 logements pendant la même période. À ce rythme, et compte tenu des normes actuelles, il faudra encore 24 ans avant que soit éliminé l'arriéré.

DESCRIPTION

Par l'intermédiaire de ce programme, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien soutient la

construction, le fonctionnement et l'entretien d'installations communautaires telles que les systèmes d'aqueduc et d'égout, les équipements sanitaires, l'électricité, les routes, les bâtiments communautaires, la protection-incendie et les services spéciaux comme la lutte contre les inondations et l'érosion.

Le programme aide les collectivités indiennes et inuit à se doter d'une infrastructure matérielle répondant aux normes reconnues pour la protection de la vie, de la santé et de la propriété. Ce but est atteint en gérant la mise en oeuvre de projets d'immobilisation, en finançant des projets gérés par les bandes et en fournissant des compétences professionnelles et techniques. Le programme prévoit également la mise en oeuvre d'un système de gestion de l'entretien des aménagements.

Le programme est presque entièrement géré par les régions, les bandes administrant les deux tiers de tous les fonds. L'activité est épaulée, à l'administration centrale et sur place, par la Direction générale des services techniques et des marchés du Programme d'administration du ministère. Le présent rapport tient compte des ressources absorbées par cette direction générale.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	426
Traitements et salaires	15.5
F & E (autres dépenses)	16.2
Subventions et contributions	37.4
Immobilisations - gérées par les bandes	92.7
- gérées par le ministère	30.3
Total	**192.1**

RÉSULTATS

Les données actuelles indiquent que le coût de remplacement des immobilisations des réserves dans tout le pays s'élève à environ 2.8 milliards de dollars, si l'on excepte le logement. Le coût de remplacement des logements s'éleverait à environ 2.3 milliards de dollars.

Les immobilisations des réserves s'établissaient comme suit à la fin de 1984 :

Bâtiments (mètres carrés)	Total national des immobilisations
Écoles	465,959
Résidences des enseignants	112,555
Résidences des étudiants	89,265
Autres établissements	122,544
Bâtiments récréatifs	274,006
Bâtiments de services publics	24,262
Bâtiments industriels	217,441
Bâtiments administratifs	159,878
Postes de pompiers	20,780
Approvisionnement en eau	
Réseaux (mètres de canalisation)	1,211,710
Stations de pompage (l'unité)	852
Installations de traitement (l'unité)	210
Camions citernes (l'unité)	108
Camions d'incendie (l'unité)	182
Collecte des eaux usées	
Réseaux (mètres de canalisation)	552,147
Stations de relèvement (l'unité)	107
Camions de collecte (l'unité)	16
Lagunes (l'unité)	272
Usines de traitement (l'unité)	59
Transport	
Routes et ponts (kilomètres)	8,345
Électricité	
Lignes de distribution (mètres)	172,116
Déchets solides	
Décharges (l'unité)	329
Camions de collecte (l'unité)	105

CONSIDÉRATIONS

Il n'y a pas de chevauchement avec les gouvernements provinciaux, ceux-ci n'offrant pas de services semblables à la même population. Cependant, il existe de nombreuses collectivités formées d'Indiens vivant sur des réserves et

de non-Indiens vivant sur les terres adjacentes. Dans plusieurs cas, à cause d'un manque de coopération évident, deux systèmes distincts et souvent incompatibles ont été mis en place, ou encore, la réserve a été pleinement desservie tandis que le reste de la collectivité demeure sans service.

Presque tous les coûts de construction et la plupart des frais de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure des réserves sont financés par le gouvernement fédéral. De nombreux résidants de réserves s'opposent à l'imposition de frais d'utilisation sous quelque forme que ce soit. Cependant, certaines des bandes plus nanties récupèrent la plupart des frais de fonctionnement, et un bon nombre d'autres en recouvrent une partie. Le MAINC n'exige pas des bandes qu'elles perçoivent des frais d'utilisation.

On a avancé que si des frais d'utilisation sont imposés, ils seront payés avec les allocations d'aide sociale. Cela ne fait aucun doute, mais ne signifie pas pour autant qu'il s'ensuivrait une augmentation sensible du coût de l'aide sociale. Des gestionnaires du MAINC soutiennent que l'allocation de logement que reçoivent les bénéficiaires couvre déjà cette dépense. Des économies importantes pourraient donc être réalisées sur ce chapitre. De plus, on peut soutenir qu'il y a un avantage psychologique à faire payer les gens pour les services qu'ils recoivent, même lorsqu'on leur donne de l'argent à cette fin.

Toutes les réserves se voient doter d'une infrastructure de niveau et de qualité comparables à ceux des collectivités canadiennes du Sud dont la densité de population est analogue. Il n'est pas tenu compte cependant de la viabilité globale de la collectivité. Des normes nationales uniformes ne semblent pas appropriées. Dans certains cas, les gens sont très mécontents de voir que les réserves obtiennent de bien meilleurs services que les communautés avoisinantes.

De nombreuses réserves isolées, qui n'ont aucune possibilité apparenté de parvenir à l'indépendance financière, se voient doter de tous les services communautaires. Ces collectivités devront toujours être financées en quasi-totalité par le gouvernement. Il semblerait plus approprié de fournir aux réserves de ce genre des équipements conformes à une norme minimale.

Le programme d'infrastructure n'est PAS utilisé pour encourager la migration à partir des régions de potentiel économique faible vers d'autres plus prospères.

Ce programme est réputé créer beaucoup d'emplois locaux pendant les travaux de construction et, ensuite, pour le fonctionnement permanent des installations. Quoique aucun chiffre précis ne soit disponible, il est probable que ce programme crée plus d'emplois que tout autre.

Toute nouvelle infrastructure est construite conformément à des normes nationales qui, pour la plupart, concordent avec le Code national du bâtiment.

SOLUTIONS POSSIBLES

Quoiqu'il n'y ait ni chevauchement ni double emploi notable dans la mise en place de l'infrastructure, il pourrait être bon de se pencher sur l'une ou l'autre des possibilités suivantes :

1. Passer de normes nationales à des normes minimales. Ce service de base serait fourni à toutes les collectivités. Les collectivités désirant un meilleur service pourraient obtenir une subvention pour couvrir une partie des frais supplémentaires. Le niveau de service des collectivités (au-delà du minimum) serait par conséquent déterminé en fonction des priorités des collectivités et de leur capacité de payer.

Observation

Cette option favoriserait la réussite du programme et rendrait possible la réalisation d'économies importantes ou la prestation de services de niveau plus élevé encore aux réserves qui ont un potentiel économique.

2. Faire du Programme d'infrastructure un programme financé par les usagers, incluant au moins une partie des immobilisations de départ.

Observation

Cette option permettrait de réduire considérablement les dépenses à long terme du gouvernement. Les réserves de faible potentiel économique qui ne pourraient pas se payer

une infrastructure sophistiquée devraient se contenter de ce qu'elles peuvent se permettre, bien que les services fournis puissent être d'une qualité inférieure à la norme minimale de salubrité. Les bandes indiennes devraient alors résoudre le problème de la génération de recettes dans les réserves, comme le font les collectivités non indiennes. Le programme résultant du choix de cette option pourrait être conçu en parallèle avec les programmes provinciaux. Peut-être les provinces pourraient-elles être convaincues d'administrer le programme grâce à une entente bilatérale.

CONCLUSIONS

Il n'y a ni chevauchement ni double emploi dans le cas de ce programme.

Cependant, il n'est pas un secteur des affaires autochtones où la possibilité de modifier en profondeur le rapport entre le gouvernement fédéral et les Indiens est aussi grande que dans la mise en place de l'infrastructure dans les réserves. Il faudra procéder à des changements radicaux pour enrayer la demande sans cesse croissante et quasi illimitée pour les services. Les deux possibilités envisagées pourraient permettre de faire des économies à long terme. Toutes deux supposent que les Indiens des réserves assumeraient une part plus grande de responsabilité, entre autres sur le plan financier, dans la gestion du mode de vie qu'ils ont choisi.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Maintenir le programme, mais instaurer un ensemble de normes minimales dont l'application pourra être adaptée selon les collectivités, un programme de subventions pour payer une partie des services excédant le minimum requis et le principe du paiement du fonctionnement et de l'entretien par les usagers.

ENTENTE DE TRANSFERT DU NORD QUÉBÉCOIS (AINC 88)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Transférer, à la Province de Québec, la responsabilité de fournir le logement, l'électricité, l'eau potable, les installations sanitaires et les services municipaux y afférents aux Inuit du Nouveau-Québec. Céder au Québec les installations, bâtiments, équipements et véhicules nécessaires pour ce faire. En vertu de l'Entente, le Canada doit verser au Québec 72 millions de dollars, à raison de 8 millions de dollars par année pendant 9 ans. Trente millions de dollars d'immobilisation ont été transférés au Québec à la signature de l'Entente.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[ ] Indiens inscrits [X] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0
Années-personnes	0	0	0	0	0

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats		X		
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENTS HABILITANTS

La Constitution; la Convention de la baie James et du Nord québécois.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	8.0	8.0	8.0
Subventions et contributions			
Dépenses de fonctionnement			
Traitements			
F & E			
Immobilisations			
Prêts			
(montants autorisés)			

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	
Gouvernement provincial	100 %
Autre	

ANALYSE

Le projet se déroule conformément à l'entente fédérale-provinciale.

PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE PISTES D'ATTERRISSAGE SUR LA CÔTE DU LABRADOR (TC 98)

OBJECTIF

Fournir à neuf collectivités isolées du Labrador des aérodromes qui pourront être desservis par des aéronefs de type Twin Otter montés sur roues.

INTRODUCTION

On a reconnu le besoin de fournir une liaison aérienne aux 14 collectivités du nord du Labrador, dont cinq avaient déjà des pistes d'atterrissage. Le gouvernement fédéral a entrepris la construction des neuf aérodromes restant pour s'acquitter des responsabilités que lui confèrent les Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada. (Document habilitant : Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada; ministère : Transports.)

Une entente fédérale-provinciale oblige le Canada, par l'intermédiaire de Transports Canada, à construire les aérodromes nécessaires, et Terre-Neuve à détenir, administrer, exploiter et entretenir ces aérodromes.

ANALYSE

Les bénéficiaires de ce programme sont des autochtones et des non-autochtones. Le programme est toujours requis par l'Entente.

DESCRIPTION

Le programme prévoit que chaque collectivité aura les installations suivantes :

- une piste (760 m sur 23 m),
- des équipements d'entretien,
- un hangar pour les équipements d'entretien,
- une salle d'attente pour les passagers,
- l'électricité,
- une approche et des feux de bord de piste,
- une route d'accès, et
- une aide électronique à la navigation appropriée, à l'aérodrome.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	1
Traitements et salaires	0.1
F & E	
Contributions	13.7

RÉSULTATS

Des 14 collectivités, trois seulement n'ont pas encore d'aérodrome. Ceux-ci devraient être terminés selon le calendrier suivant :

Fox Harbour	1985-1986
Red Bay	1986-1987
Hopedale	1987-1988

CONSIDÉRATIONS

Le programme est presque terminé. L'annuler laisserait trois collectivités sans service aérien permanent et contreviendrait aux Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada et à l'entente fédérale-provinciale.

CONCLUSIONS

Il n'y a pas de solution de remplacement réaliste tant que les normes sont adéquates. Le programme devrait se poursuivre jusqu'à son terme en 1987-1988.

INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT AÉRIEN DANS LE NORD DU QUÉBEC (TC 100)

OBJECTIF

Fournir des aéroports à onze collectivités inuit du Nouveau-Québec.

INTRODUCTION

En vertu de la Convention de la baie James et du Nord québecois, les collectivités inuit reçoivent des services de la province de Québec, bien que le gouvernement fédéral ait a accepté de construire les aéroports. (Document habilitant : Constitution; ministère : Transports.)

Une entente fédérale-provinciale a été signée le 27 septembre 1983 pour la construction de onze aéroports, la gestion des projets étant assurée par les provinces. La contribution financière du Canada est limitée à 41.1 millions de dollars.

ANALYSE

Les bénéficiaires de ce programme sont surtout les Inuit. Le programme est requis par l'Entente.

DESCRIPTION

L'Entente prévoit la construction d'une piste asphaltée de 1,220 mètres de long à Povungnituk, et de pistes gravelées de 1,065 mètres de long dans les dix autres localités.

Chaque aéroport comprendra, en plus d'une piste :

- une voie de circulation et une aire de trafic,
- un balisage lumineux de la piste et de la voie de circulation,
- un radiophare non directionnel, des feux d'identification de piste, un phare rotatif et un manche à vent éclairé,
- un bloc d'alimentation électrique,
- une route d'accès,
- des équipements météorologiques et de communication,
- des équipements d'entretien,
- un aérogare et un hangar.

Les dépenses seront partagées entre le Canada et le Québec dans une proportion de 60 contre 40.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	13
Contributions	3.6
Traitements	0.5
Immobilisations	9.0

RÉSULTATS

Un aéroport est actuellement en construction.

CONSIDÉRATIONS

Le Canada est tenu par la Convention de la baie James et du Nord québecois de fournir ces aéroports. La mise en oeuvre de l'entente, signée en 1976, a déjà été retardée.

CONCLUSIONS

Il n'y a pas de solution de remplacement réaliste. Le programme devrait être mené à terme.

Examen par secteur

LOGEMENT

LISTE DES PROGRAMMES

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offrent aux autochtones un ensemble de programmmes d'aide au logement qui ont coûté environ 190.5 millions de dollars en 1984-1985. Ces programmes sont les suivants :

Logement des Indiens et des Inuit (AINC 40). Le 1er avril 1984, ce programme avait permis de construire quelque 46,500 logements dans les collectivités indiennes et inuit, et 102.1 millions de dollars devaient lui être affectés en 1984-1985 par une loi de crédits.

Logement des ruraux et des autochtones (SCHL 8). La partie de ce programme qui vise les autochtones est appliquée en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH); elle comprend huit sous-programmes qui ont coûté environ 88.4 millions de dollars en 1984-1985.

HISTORIQUE

Ni la loi, ni la Constitution, ni les traités n'obligent le gouvernement fédéral à fournir des logements aux Indiens et aux Inuit, qu'ils vivent ou non dans des réserves. Il s'agit uniquement d'une décision de politique qu'il a prise en réponse à un besoin. Hors des réserves, l'aide au logement des Canadiens démunis est assurée par des programmes généralement accessibles à tous, y compris les autochtones. Toutefois, dans les réserves, des circonstances particulières ont nécessité la mise sur pied de programmes spéciaux. Ces circonstances sont les suivantes :

le rôle traditionnel du ministre des Affaires indiennes, qui résulte en partie de la Loi sur les Indiens, et en partie de l'évolution de ses attributions au fil des ans;

la nature du régime foncier des réserves, qui résulte aussi de la Loi sur les Indiens;

l'incapacité actuelle des établissements de crédit à obtenir des garanties sous forme d'hypothèques sur des biens situés dans les réserves;

Les mêmes circonstances ont empêché le développement d'un marché libre du logement dans les réserves. Toutefois, il y a des cas, notamment en Ontario et au Québec, où des formules inédites permettent l'achat et la vente de maisons entre les résidents des réserves.

Les logements des réserves restent parmi les plus misérables au Canada. On estime que 11,000 des 46,500 logements qui s'y trouvent ont besoin de grands travaux de rénovation. Une maison sur trois est surpeuplée (plus d'une personne par pièce).

Il faudrait environ 10,000 nouveaux logements pour permettre à chaque famille d'avoir sa propre demeure. Il en faudrait 2,400 autres chaque année pour loger les nouvelles familles, compte non tenu des besoins des Indiens qui recouvreront leur statut.

Le surpeuplement contribuerait aux problèmes sociaux comme le divorce, l'alcoolisme, la violence faite aux enfants et la délinquance.

Les maisons sont maintenant construites conformément aux normes nationales (LNH), ce qui incite certains Indiens à réintégrer les réserves.

OBSERVATIONS

Dans les réserves, pratiquement tous les logements sont construits grâce à des programmes fédéraux, sans apport de capital de risque privé. On ne dispose pas de chiffres sûrs à ce sujet, mais il semble qu'il en soit à peu près de même pour la plupart des autochtones hors réserves.

Le besoin est si grand qu'il faut de toute évidence modifier les lois et les programmes de manière à encourager l'émergence d'une certaine forme de marché du logement privé. L'une des façons d'atteindre cet objectif pourrait être d'établir une institution financière indienne qui se servirait des fonds indiens en fiducie comme capital de départ. (Voir l'évaluation du programme Réserves et Fidéicommis.)

Les deux programmes de logement des autochtones sont tellement interreliés au niveau de la réserve que toute séparation serait artificielle. Ils sont aussi liés à d'autres programmes fédéraux comme le Programme de création d'emplois et de développement économique des autochtones (PCEDEA) et les programmes de sécurité sociale et de création d'emplois.

Il y a tout lieu de poursuivre les projets pilotes, d'intensifier le financement privé et de promouvoir les nouvelles technologies. Des études pilotes permettraient d'établir s'il est possible d'étendre à d'autres régions les innovations commerciales adoptées par la réserve des Six-Nations.

Il est indéniable que les Indiens ont besoin de logements et qu'il y a un important retard à rattraper, mais pour venir à bout de la tâche, il en coûterait énormément cher au gouvernement. C'est pourquoi il faut étudier avec beaucoup plus de soin et de hardiesse la possibilité d'attirer des capitaux privés. Il y a lieu aussi d'envisager de mettre à la disposition des prêteurs privés des garanties quelconques. Mais ce qu'il faudrait changer aussi, c'est la façon dont on semble considérer le logement des Indiens; il ne s'agit ni d'un "droit", ni d'un cadeau.

Il arrive souvent de nos jours que les Indiens peuvent se loger mieux dans les réserves que dans les agglomérations avoisinantes, ce qui les incite d'un certaine manière à habiter dans les réserves même lorsque les perspectives économiques y sont nulles à court comme à long terme.

Les habitants des réserves ne devraient pas être pénalisés par suite des efforts que déploie le gouvernement pour leur assurer un logement adéquat. Il ne faudrait pas que les ressources consacrées aux Indiens des réserves se trouvent diluées par suite d'une augmentation de la population attribuable uniquement à l'amélioration du logement - particulièrement dans le cas des réserves dépourvues de base économique. Il ne faudrait jamais perdre de vue ce principe, quelle que soit la ligne d'action que l'on choisit.

CONSTATATIONS

Il est clair qu'il faut fournir une aide spéciale au logement des Indiens des réserves et des Inuit. Il faudra opérer des changements structurels si l'on veut répondre

sans grever le budget de l'État à l'accroissement, par suite de tendances démographiques et d'autres phénomènes, de la demande de logements dans les réserves. Malgré l'augmentation substantielle des dépenses, il faudrait 500 millions de dollars pour rattraper le retard si l'on se base sur le coût moyen actuel d'une maison. Comme cette dépense imposerait de lourds sacrifices à l'État fédéral, il est essentiel que l'on prenne des mesures pour attirer les capitaux privés.

Toute tentative pour répondre au besoin de logement, rattrapage compris, doit comporter les éléments suivants :

Un programme unique mais souple susceptible de s'adapter aux conditions et aux besoins locaux et négocié avec les conseils de bande.

Des investissements privés, publics et autochtones sur le marché du logement.

Des normes de construction qui n'empêchent pas l'innovation, l'adoption de nouvelles techniques et l'adaptation aux conditions locales.

La capacité de fournir des logements aux Indiens des réserves est directement liée à la mise en place de l'infrastructure. Le MAINC devrait conserver le pouvoir global de planification et de contrôle du logement des réserves afin de maintenir ce lien important.

Les logements "sociaux" devraient être économiques, durables et uniquement destinés à ceux qui en ont besoin. Il s'ensuit que leur densité doit augmenter et qu'ils doivent être aménagés dans les collectivités les plus démunies.

À l'extérieur des réserves, les logements devraient être fournis aux autochtones de la même façon et dans la même mesure qu'à tout autre Canadien.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

Rendre peu à peu l'aide au logement social identique partout, dans les réserves comme ailleurs. Il faudrait tout d'abord maintenir les objectifs actuels en

matière de logement dans les réserves tout en procédant à une étude complète de la question à l'aide de spécialistes de l'extérieur. Il s'agirait de mettre sur pied un nouveau programme qui permettrait d'éliminer les chevauchements et les incohérences, et d'atteindre les objectifs suivants :

- faire en sorte que l'aide au logement n'incite pas les Indiens à rester dans les réserves qui n'ont pas de potentiel économique à long terme;

- fournir une aide au logement en fonction du besoin et non parce qu'il s'agit d'un "droit";

- attirer des capitaux privés sur le marché du logement des Indiens;

- revoir les normes de construction afin de les adapter au besoin aux conditions locales et encourager le recours aux nouvelles technologies.

LOGEMENT DES INDIENS ET DES INUIT (AINC 40)

OBJECTIF

Aider les bandes indiennes, les collectivités inuit et les particuliers à aménager et à entretenir des logements familiaux dont le nombre et la qualité correspondent aux politiques et aux normes approuvées.

INTRODUCTION

Pour la plupart des Canadiens, se trouver un logement convenable demeure une responsabilité personnelle. Toutefois, depuis quelques années, tous les paliers de gouvernement augmentent leur intervention dans le domaine du logement. Des programmes de location et d'accès à la propriété ont été mis en place pour les groupes à faibles revenus. Presque tous les logements destinés aux Indiens sont fournis par le gouvernement fédéral. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Il y a un certain nombre de caractéristiques communes à l'ensemble des logements que l'on retrouve dans les réserves. Comme les terres d'une réserve appartiennent à toute la bande, la propriété individuelle des "lots" est très limitée et ne peut pas être transmise, léguée, louée ou vendue comme cela se fait normalement. Par conséquent :

La plupart des maisons sont la "propriété" de la bande et sont contrôlées par les conseils de bande.

Les conseils de bande "louent" les logements à un loyer qui correspond aux frais d'exploitation tandis que, pour les "locataires" à faibles revenus, le gouvernement fédéral doit subventionner la construction et la rénovation des logements ainsi que le loyer.

Le marché des logements à vendre est minime.

Le marché privé du logement locatif est minime.

De plus :

Il y a une pénurie de logements. Dans les réserves, près d'une maison sur trois est surpeuplée.

La plupart des logements sont des maisons unifamiliales.

Ce système ne permet pas aux particuliers de se constituer un actif négociable dans leur maison. Pour la plupart des Canadiens, la résidence constitue en effet la partie la plus importante de leur richesse personnelle. Elle sert d'ailleurs souvent de tremplin pour mettre sur pied de petites entreprises. Le fait de ne pas donner aux Indiens cette chance prive les réserves d'une source importante d'enrichissement.

ÉVALUATION DU BESOIN

L'augmentation actuelle du nombre de logements dans les réserves suffit à peine à satisfaire à la demande créée par la formation de nouvelles familles, l'incendie ou le délabrement. On estime que, pour rattraper le retard, il faudrait aménager 10,000 logements et en rénover 11,000. Le rythme actuel de construction ne devrait pas permettre de réduire le retard avant de nombreuses années.

Dans la plupart des réserves, le taux de chômage se situe entre 50 et 70 %. Même parmi les gens qui travaillent, peu nombreux sont ceux qui ont les moyens d'acheter une maison. On peut donc supposer que les gens ont surtout besoin de logements subventionnés.

La situation à l'extérieur des réserves est un peu moins claire. À la suite des restrictions financières, le MAINC a récemment abandonné son programme de logement hors réserves. Ce programme n'était d'ailleurs plus tellement utilisé en raison de règles dépassées et d'un financement insuffisant.

La suppression des clauses de discrimination sexuelle de la Loi sur les Indiens et la réintégration des personnes qui en ont été victimes pourraient entraîner une augmentation de la demande de logements. On estime que le droit de rester dans les réserves sera étendu à 400 familles de plus par année.

DESCRIPTION

Le MAINC est l'organisme fédéral chargé d'élaborer la politique en matière de logement des Indiens et d'exécuter les programmes de logement dans les réserves. Le Programme

de logement dans les réserves offert par le MAINC se compose des éléments suivants :

Programme de logement subventionné. Une contribution à la construction, à l'achat d'une maison neuve ou à la rénovation. Actuellement, la subvention à la construction varie entre un minimum de 19,080 $ et, dans les régions éloignées où les coûts sont élevés, un maximum de 50,000 $. La subvention à la rénovation s'élève en moyenne à 6,000 $.

Soutien au logement. Un budget de 3.05 millions de dollars permet aux bandes d'obtenir, pour leurs programmes de logement, les compétences nécessaires (gestion, technique et planification) de même que des crédits d'inspection et de formation.

Le MAINC ne fournit plus d'aide à la construction de logements à l'extérieur des réserves, mais le programme continuera d'émarger à son budget jusqu'à expiration des accords de subvention en cours.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	25	25	25
Subventions et contributions			
F & E	1.8	2.55	2.5
Immobilisations	112.4	96.49	97.7
Dépenses de fonctionnement			
Traitements	0.69	0.77	0.80
F & E	0.78	0.93	0.78
Immobilisations	3.27	2.17	0.06
Garanties de prêts		320.0	

Ventilation par région

Région	Nombre de logements 1er avril 1984	Objectif 84/85	% des logements appartenant à la bande	aux particuliers
Atlantique	2,145	110	90	10
Québec (Cris et Naskapis)	5,506	224	59.2	40.8
Ontario	13,723	517	40	60
Manitoba	7,500	502	99	1
Saskatchewan	4,750	424	99	1
Alberta	4,857	277	100	-
C.-B.	7,530	639	80	20
Yukon	500	43	100	-
Total	**46,511**	**2,736**		

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Il n'existe pas vraiment de marché libre du logement dans les réserves, principalement en raison du régime foncier issue de la Loi sur les Indiens. La possibilité de construire des maisons sur des terres louées à long terme n'a pas été exploitée, la plupart des prêteurs privés ayant peur des risques que comporte cette opération. Même la Société canadienne d'hypothèques et de logement exige une garantie de prêt du ministre des Affaires indiennes avant d'accorder des fonds au titre du logement dans les réserves.

En raison de la Loi sur les Indiens, il n'est pas possible d'assurer aux prêteurs la protection normalement fournie par le truchement d'une hypothèque. Étant donné la pénurie de logement dans les réserves, il est difficile d'imaginer qu'une maison demeure vide bien longtemps. Une autre façon de protéger les prêteurs privés serait de demander aux bandes de garantir le paiement de l'hypothèque en permettant aux prêteurs de saisir les revenus de la bande en cas de défaut de paiement. Les bandes prendraient alors en charge l'hypothèque et loueraient ou revendraient la maison.

Le fait que les occupants ne soient pas propriétaires de leur logement ne les incite pas à en assurer l'entretien et la réparation, ce qui accélère la détérioration des logements.

L'insuffisance des crédits à l'infrastructure peut limiter la construction de logements dans les réserves. Étant donné que le MAINC continuera à subventionner les travaux d'infrastructure, il semblerait prudent qu'il conserve le pouvoir global de planifier le logement.

Tous les logements neufs subventionnés satisfont aux normes reconnues et approuvées, dans la plupart des cas celles du Code national du bâtiment. D'ici à la fin de 1984-1985, 2,736 logements auront été construits, c'est-à-dire 236 de plus que l'objectif fixé par le gouvernement. Il s'agit le plus souvent de maisons unifamiliales.

Étant donné les normes actuelles, les logements des réserves sont souvent de meilleure qualité que ceux des collectivités rurales et éloignées des alentours. Il est probable que cet état de choses incitera les Indiens à réintégrer les réserves, ce qui augmentera la demande des autres services du gouvernement fédéral.

Tout le monde rêve d'une résidence privée sur un grand terrain, mais ce n'est pas au gouvernement qu'il incombe de concrétiser ce rêve. Les logements sociaux devraient être simples et suffisamment durables pour être rentables, et ils devraient être construits dans les collectivités où la base économique est très faible. Pour tirer le meilleur parti des ressources financières, il faut s'attacher à construire des immeubles résidentiels à logements multiples dans les collectivités les plus démunies. Les Cris de la baie James, qui sont maintenant entièrement responsables de la construction de leurs logements, ontrécemment décidé d'examiner s'il était possible de répondre à leurs besoins par des immeubles à logements multiples.

Dans de nombreuses réserves, le programme de logement constitue une importante source d'emplois. Les crédits de logement s'ajoutent à l'aide sociale, aux fonds de la CEIC (RELAIS) et au travail des occupants, ce qui apporte à l'économie locale une contribution non négligeable.

À l'heure actuelle, les règles et les méthodes d'exécution des divers éléments du programme de logement semblent être inutilement restrictives et complexes. Il faudrait, semble-t-il, un programme plus souple, davantage axé sur les besoins des clients et négociable au niveau de la bande.

De nombreuses bandes construisent des maisons grâce aux seuls fonds qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral. Ces fonds n'ont alors aucun effet d'entraînement.

À l'heure actuelle, le programme de logement dans les réserves constitue en somme une autre forme d'aide sociale. Il vaudrait mieux encourager la responsabilité personnelle (et cela coûterait probablement beaucoup moins cher) en séparant ces fonctions. Pour ce faire, il faut que les allocations de logement soient suffisantes pour que les bénéficiaires puissent payer un loyer économique. Afin de réduire les coûts, des logements modestes, mais adéquats et durables, doivent être offerts dans les réserves. Ces logements pourraient appartenir à la bande, à des coopératives de logement sans but lucratif ou encore à des investisseurs individuels strictement contrôlés (afin d'empêcher la spéculation et d'assurer la qualité).

Tout en respectant les exigences de la Loi sur les Indiens, un nombre important de réserves de l'Ontario et du Québec ont établi un système permettant aux Indiens d'être "propriétaires" de leur maison. Un exemple digne de mention est celui de la réserve des Six-Nations, où les logements sont la propriété des particuliers. Les subventions au logement du MAINC sont versées dans un fonds qui sert à faire des prêts aux membres de la bande. Pratiquement toutes les terres ont été réparties entre les membres (familles) et elles peuvent être vendues ou achetées au sein de la bande. Ainsi, tout membre qui désire retourner dans la réserve, mais qui n'a pas de famille disposée à lui donner un lot, devra en acheter un d'un autre membre. La taille du marché empêche les prix de monter, mais il demeure qu'il existe bien un marché et que ce dernier prend de l'expansion.

De façon générale, la prestation de logements sociaux et le contrôle du logement relèvent, au Canada, des autorités locales. Or, s'il est une activité qui, dans l'évolution vers l'autonomie gouvernementale, peut être confiée aux autorités locales indiennes, c'est bien le logement. Elles auraient tout de même besoin d'avis et conseils dans leur quête de fonds privés. Aussi, des projets pilotes pourraient entre-temps être lancés pour explorer le marché privé, peut-être en collaboration avec une institution financière indienne.

SOLUTIONS POSSIBLES

Le Groupe de travail voudra peut-être envisager une ou plusieurs des solutions suivantes :

a. Encourager le secteur privé à participer davantage à l'aménagement de logements dans les réserves en prenant les mesures que voici :

Modifier la Loi sur les Indiens pour permettre aux bandes d'instituer un régime foncier en propriété absolue ou encore un régime foncier à bail transférable à long terme. Selon toute probabilité, seuls les Indiens seront autorisés par les règlements des bandes à occuper une maison, encore que les non-Indiens pourraient être propriétaires de l'immeuble et se servir du terrain. Il se peut que les institutions financières hésitent quand même à accorder une hypothèque dans de telles circonstances. Même si un non-Indien obtenait la jouissance à long terme d'un terrain, celui-ci continuerait de faire partie de la réserve et les propriétaires seraient assujettis aux résolutions et aux règlements non punitifs et non discriminatoires établis par la bande.

L'établissement d'une institution financière nationale possédée et contrôlée par les Indiens pourrait améliorer l'accès aux capitaux indiens et non indiens. D'ailleurs, il arrive de plus en plus souvent que les collectivités indiennes disposent de fonds excédentaires (voir la proposition concernant l'établissement d'une institution financière indienne dans l'évaluation du programme Réserves et Fidéicommis). Cette option pourrait permettre d'attirer sur le marché, sans frais pour le gouvernement, des fonds importants provenant du secteur privé ou des milieux indiens. Il est possible que les bandes, peut-être à titre d'actionnaires, adoptent davantage une attitude proactive et participent à l'ensemble du processus.

Modifier les règles de fonctionnement afin de garantir aux prêteurs le remboursement des hypothèques comme il a été expliqué plus haut.

b. Regrouper sous la responsabilité d'un seul ministre tous les programmes de logement destinés aux autochtones. Cela pourrait se faire de la façon suivante :

Modifier la Loi du MAINC afin de rendre le ministre des Affaires indiennes responsable de l'exécution de tous les programmes de logement destinés aux autochtones. Cette option établirait un précédent puisque le ministre des Affaires indiennes n'est actuellement responsable que des Indiens des réserves. Par ailleurs, le statu quo est maintenu puisque le gouvernement fédéral reste ni plus ni moins le seul bailleur de fonds.

Partager les programmes actuels de la LNH de manière que le logement dans les réserves relève du MAINC et le logement hors réserve relève de la SCHL. Il suffirait pour cela de modifier la Loi nationale sur l'habitation. Cette option ne permet pas non plus d'attirer de nouveaux capitaux dans le programme de logement ni d'établir un marché du logement privé.

c. Recourir à des méthodes inédites pour réduire le coût unitaire du logement. Cela pourrait se faire de la manière suivante :

Construire des immeubles à logements multiples simples et pratiques.

Accorder des fonds à des projets pilotes de mise au point et de mise à l'essai de nouvelles techniques.

d. Créer une sorte de marché libre du logement en versant l'aide au logement aux particuliers plutôt qu'aux bandes et ce de la façon suivante :

Verser les subventions au logement aux membres des bandes en fonction de leur "besoin", non pas parce qu'il s'agit d'un droit.

Établir un système de tarification des services reçus en vertu duquel la bande sert d'agent de location de logements auprès de ses membres.

CONCLUSIONS

Il y a énormément de double emploi dans l'aide au logement des Indiens des réserves. Dans le cadre de huit éléments de programme, le MAINC et la SCHL fournissent une aide à ce titre sous forme de prêts aux propriétaires, de contributions ou de subventions pures et simples. De plus, la SCHL dispose de quatre autres mécanismes pour aider les sociétés à but non lucratif à fournir des logements aux populations autochtones vivant dans des milieux urbains, dont certains se trouvent parfois dans des réserves. Le Groupe d'étude aurait besoin de beaucoup plus de temps pour pouvoir démêler les diverses circonstances qui sont la cause de chevauchements entre les programmes dans des cas précis. Cette tâche devra être entreprise dans le cadre d'un examen ultérieur.

Il faudrait continuer à fournir des logements aux autochtones hors réserves de la même manière qu'actuellement, c'est-à-dire dans le cadre du Programme de logement des ruraux et des autochtones de la SCHL.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Les objectifs actuels en matière de logement dans les réserves devraient être maintenus en attendant les résultats de l'examen approfondi des programmes du MAINC et de la SCHL qui devrait être effectué au cours de l'année qui vient. Cet examen fera appel à des spécialistes de l'extérieur du gouvernement et devra aboutir à un plan d'action en vue de l'établissement d'un nouveau programme d'aide au logement dans les réserves qui éliminerait les chevauchements, serait fondé sur les besoins et permettrait l'expérimentation de nouvelles méthodes pour attirer des capitaux du secteur privé et favoriser l'adoption de nouvelles technologies.

LOGEMENT DES RURAUX ET DES AUTOCHTONES (SCHL 8)

OBJECTIF

Aider à fournir des logements convenables aux autochtones de toutes les régions du Canada, y compris les Indiens des réserves et les Inuit.

INTRODUCTION

Ce programme est administré par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Il vise à peu près 45 % des maisons des réserves, et environ 33 % de son budget sont consacrés au logement des autochtones dans les réserves et ailleurs.

ÉVALUATION DU BESOIN

Voir l'évaluation du Programme de logement des Indiens et des Inuit, à la section précédente.

DESCRIPTION

Le MAINC est le principal organisme fédéral chargé d'élaborer la politique en matière de logement des Indiens et d'exécuter les programmes de logement dans les réserves. Son Programme de logement dans les réserves est appuyé par la SCHL de la manière suivante :

Article 59 de la LNH - Prêts aux propriétaires. Ces prêts au taux d'intérêt courant sont accordés directement aux Indiens des réserves et sont garantis par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien plutôt que par le truchement d'une hypothèque. Le MAINC assortit habituellement le prêt d'une subvention maximale de 22 000 $. Ce programme existe depuis 1968.

Article 59 de la LNH - Prêts au logement locatif. Ces prêts sont accordés directement aux conseils de bande pour la construction de logements locatifs et font l'objet d'une garantie ministérielle. Les projets sont admissibles à une aide en vue de réduire les intérêts (par. 56(1)) et doivent répondre aux critères du Programme de logement à but non lucratif utilisé à l'extérieur des réserves.

Paragraphe 34(1) de la LNH - Prêts à la remise en état des logements. Ces prêts sont accordés directement aux Indiens ou aux conseils de bande, et font l'objet d'une garantie ministérielle. La remise d'une partie du prêt est calculée de la même façon que pour les logements hors réserves. Dans le cadre du Programme d'aide à la remise en état des logements, des prêts sont accordés dans les réserves indiennes depuis 1976 et toutes les réserves sont admissibles. C'est au MAINC qu'il incombe de déterminer lesquelles auront la priorité.

Article 6 de la LNH - Prêts garantis. Cet article permet aux prêteurs agréés d'accepter comme garantie autre chose qu'une hypothèque dans le cas des prêts consentis aux habitants des réserves. Des garanties semblables aux garanties ministérielles maintenant données à la SCHL ont été élaborées par le MAINC et la SCHL.

En vertu de l'article 6 et des paragraphes 56(1), 34(1) et 37(1) de la Loi nationale sur l'habitation, la SCHL coordonne la prestation de logements sociaux aux populations autochtones vivant en milieu urbain.

Depuis 1971, la SCHL aide les responsables autochtones de sociétés privées à but non lucratif à fournir des logements aux populations autochtones vivant en milieu urbain. Depuis 1978, elle fait un effort particulier, en collaboration avec le Conseil national des autochtones du Canada, pour augmenter le nombre de logements disponibles. Voici les programmes qui sont en vigueur :

Paragraphe 56(1) de la LNH - Logement privé à but non lucratif. Le principal avantage qu'accorde la SCHL aux groupes à but non lucratif, c'est de leur permettre de payer un taux d'intérêt de 2 %, quel que soit le taux du marché. Cette réduction du taux d'intérêt s'applique pendant toute la durée de l'hypothèque.

Article 6 de la LNH - Prêts garantis. La SCHL n'offre plus de prêts directs aux groupes à but non lucratif. Lorsqu'une hypothèque est obtenue d'un prêteur agréé, la SCHL fournit une assurance hypothécaire intégrale.

Paragraphe 34(1) de la LNH - Prêts à la remise en état des logements. Lorsqu'un logement existant est acheté, la Société peut fournir une assurance hypothécaire sur la partie de l'hypothèque nécessaire pour modifier le logement ou le rendre conforme aux normes. De plus, une partie du

prêt consenti en vertu de ce programme peut faire l'objet d'une remise sous réserve de certaines conditions.

Paragraphe 37(1) de la LNH - Démarrage. La SCHL accorde une aide financière à la préparation d'un projet de logement jusqu'au moment où une demande de prêt peut être présentée.

RESSOURCES (millions $)

Dépenses budgétaires
Composante autochtone
Programme de logement des ruraux et des autochtones

	82/83	83/84	84/85	85/86
Art. 40, Propriétaires et logements locatifs	5.4	12.0	15.6	12.9
Par. 34(1), MAINC PAREL	10.9	10.3	11.8	10.2
Par. 34(1), LRA PAREL	15.7	19.1	19.9	17.1
Par. 56(1), Autochtones en milieu urbain	8.9	9.4	12.6	19.2
Par. 56(1), MAINC	8.5	18.8	20.4	27.1
Partie V, LRA Formation	1.0	1.0	1.8	1.9
Partie V, LRA Soutien	3.3	3.0	3.0	4.6
Partie V, LRA Fonds pour les projets	0.1	0.1	0.2	0.4
Partie V, LRA Démarrage	1.4	0.1	0.4	0.3
Partie V, Réparations d'urgence	1.7	2.3	2.8	3.6
Total	**56.9**	**76.1**	**88.5**	**97.3**

RÉSULTATS

On ne dispose pas encore de statistiques pour 1984-1985. Le tableau suivant fournit une ventilation détaillée de l'ensemble des logements qui avaient été construits à la fin de 1983-1984, pour les autochtones seulement, dans les réserves et ailleurs.

	Dans les réserves	Hors des réserves
LNH Par. 34(1), MAINC, PAREL	11,278	
LNH Par. 34(1), LRA, PAREL		24,804
LNH Par. 56(1), Autochones en milieu urbain		1,607
LNH Par. 56(1), MAINC	3,190	

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Voir l'évaluation du Programme de logement des Indiens et des Inuit administré par le MAINC.

SOLUTION POSSIBLE

Voir l'évaluation du Programme de logement des Indiens et des Inuit administré par le MAINC.

CONCLUSIONS

Il y a énormément de double emploi dans l'aide au logement des Indiens des réserves. Dans le cadre de huit éléments de programme, le MAINC et la SCHL fournissent une aide à ce titre sous forme de prêts aux propriétaires, de contributions ou de subventions pures et simples. De plus, la SCHL dispose de quatre autres mécanismes distincts pour aider les sociétés à but non lucratif à fournir des logements aux populations autochtones vivant dans des milieux urbains, dont certains se trouvent parfois dans des réserves. Le Groupe d'étude aurait besoin de beaucoup plus de temps pour pouvoir démêler les diverses circonstances qui sont la cause de chevauchements entre les programmes dans des cas précis. Cette tâche devra être entreprise dans le cadre d'un examen ultérieur.

Il faudrait continuer à fournir des logements aux autochtones hors réserves de la même manière qu'actuellement, c'est-à-dire dans le cadre du Programme de logement des ruraux et des autochtones de la SCHL.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Les objectifs actuels en matière de logement dans les réserves devraient être maintenus en attendant les résultats de l'examen approfondi des programmes du MAINC et de la SCHL qui devrait être effectué au cours de l'année qui vient. Cet examen fera appel à des spécialistes de l'extérieur du gouvernement et devra aboutir à un plan d'action en vue de l'établissement d'un nouveau programme d'aide au logement dans les réserves qui éliminerait les chevauchements, serait fondé sur le besoin et permettrait l'expérimentation de nouvelles méthodes pour attirer des capitaux du secteur privé et favoriser l'adoption de nouvelles technologiques.

Examen par secteur

SANTÉ

LISTE DES PROGRAMMES

Il y a deux grands programmes dans cette catégorie :

Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien (SBSC 20) (314.1 millions de dollars et 2,512 années-personnes en 1983-1984). En application de ce programme, des services de santé sont offerts aux Indiens et aux Inuit des provinces ainsi qu'à tous les habitants des territoires. Ce programme comprend les principaux sous-éléments suivants :

Services de santé communautaire. Lutte contre les maladies transmissibles, assistance et conseils médicaux, services infirmiers, santé mentale, nutrition et hygiène.

Hygiène et surveillance du milieu. Services d'analyse, liaison, inspection, génie sanitaire et services de réglementation.

Services de santé non assurés. Soins dentaires, médicaments, verres correcteurs, appareils orthopédiques, transport et paiement des primes d'assurance-maladie.

Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones. Contributions aux collectivités autochtones pour la prestation de services de dépistage, de traitement et de réadaptation.

Services hospitaliers. Fonctionnement, administration et entretien des hôpitaux, des postes de soins infirmiers, des centres de santé, etc., tant dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci.

Construction - Immobilisations. Construction et rénovation d'hôpitaux, de postes de soins infirmiers, de centres de santé, etc., ou construction d'annexes à ceux-ci, tant dans les réserves que dans des lieux approuvés à l'extérieur des réserves.

Contributions versées aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon pour les services de santé fournis aux Indiens et aux Inuit (10.2 millions de dollars en 1983-1984). Ces paiements sont effectués à titre de remboursement pour les services fournis directement aux Indiens et aux Inuit dans les Territoires du Nord-Ouest ou à titre de paiement pour les primes d'assurance-maladie au Yukon.

HISTORIQUE

Aucune disposition législative n'oblige le gouvernement fédéral à fournir ces services de santé. Malgré certaines poursuites intentées devant les tribunaux, le gouvernement n'a à assumer qu'une responsabilité limitée en application des traités dans ce domaine. Les services ont été fournis, et continuent de l'être, par habitude et en raison de la politique fédérale.

Jusqu'en 1945, le ministère des Affaires indiennes fournissait des services de santé aux Indiens vivant dans les réserves. À cette date, cette responsabilité a été transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de qui elle relève toujours.

OBSERVATIONS

Même si l'état de santé des Indiens et des Inuit du Canada soulève encore des inquiétudes, d'importants progrès ont été réalisés. Les principales maladies mortelles des premiers temps de la colonie ont été complètement éliminées, ou presque; la variole, la tuberculose, la rougeole, la diphtérie, etc., ne menacent pas plus, aujourd'hui, les autochtones que les autres Canadiens.

La mortalité et la maladie dans les réserves, qui atteignent des proportions beaucoup plus grandes que dans les autres collectivités, sont principalement attribuables aux blessures liées à des actes de violence, délibérés ou accidentels. Le taux de mortalité lié à des accidents de la circulation, à des blessures par balle, à l'alcoolisme et à la toxicomanie, à la violence intra-familiale et au suicide est six fois plus élevé que dans la population en général.

CONSTATATIONS

Afin que les services de santé répondent aux besoins des collectivités, SBSC a pris des mesures importantes pour former et employer des paraprofessionnels autochtones,

notamment des représentants en santé communautaire et des dentothérapeutes. Le recours à ces personnes permet aussi de réduire le coût de la prestation des services. Toutefois, les provinces refusent de reconnaître ces paraprofessionnels et, comme ces derniers ne peuvent travailler que dans les réserves, leurs postes tendent à devenir des emplois sans avenir.

Les services de santé non assurés constituent le principal secteur où la croissance des coûts n'est soumise à aucun contrôle. Même s'ils font partie intégrante des services de santé, ils n'ont pas à être fournis sur demande, sans considération de la capacité de payer du patient. À moins qu'on ne trouve des moyens légitimes et raisonnables de contrer les lacunes actuelles du programme, ce secteur de dépenses occupera une part de plus en plus grande de tout le programme des soins de santé.

Le maintien de certains services hospitaliers pour les Indiens ne semble plus vraiment nécessaire. Dans quelques centres (Cardston, en Alberta, et Sioux Lookout, en Ontario), il semble que les services de santé des Indiens recoupent les services offerts par les municipalités, ce qui est inutile et coûteux.

Il y a un important problème de chevauchement dans la prestation des services de santé dans les territoires. SBSC finance tous les services médicaux dans le Nord, tant pour les autochtones que pour les non-autochtones, et en assure la prestation à l'extérieur des grandes agglomérations. Toutefois, les gouvernements des territoires "facturent" les services fournis aux Indiens et aux Inuit et le MAINC accorde des transferts de fonds spéciaux pour couvrir ces coûts.

Il y a aussi des faiblesses dans les mandats respectifs de SBSC et du MAINC, ce qui se répercute sur leurs domaines de responsabilité conjointe. Les problèmes se situent principalement dans les deux secteurs suivants :

Autonomie gouvernementale des Indiens. La démarche des deux ministères est, en ce qui concerne la délégation des pouvoirs et des responsabilités, suffisamment différente pour qu'il y ait lieu de faire une importante réévaluation conjointe de ce qui peut et devrait être accompli. Cette réévaluation prendra une importance particulière puisque les initiatives sont

conçues en termes de financement global et de transfert financier.

Élimination des causes premières de la mauvaise santé physique et mentale dans les réserves. Même si SBSC traite les symptômes, le mauvais état de santé est principalement attribuable à des problèmes de logement, de développement économique, d'emploi, de salubrité et d'approvisionnement en eau potable, secteurs qui sont tous inclus dans le mandat du MAINC.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

Réduction du coût des services de santé non assurés, principalement par l'application rigoureuse d'un processus d'examen des besoins ou d'autres moyens visant à éliminer les abus.

Examen du système de paiement des services de santé au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Fermeture des hôpitaux indiens qui font double emploi avec ceux des provinces ou des municipalités.

Élimination des fonds accordés aux associations indiennes et inuit pour les consultations sur les services de santé.

Négociation d'ententes avec les provinces :

- pour l'application de programmes ou l'aménagement d'installations de soins complémentaires dans les réserves; et

- pour la reconnaissance de la formation et des services des paraprofessionnels;

Négociation d'une entente avec l'Association médicale canadienne au sujet de la nécessité de recourir aux sages-femmes dans le Nord et dans d'autres régions isolées.

Meilleure coordination des processus d'élaboration et d'application de la politique entre les Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien et le MAINC, en vue de fournir des services coordonnés aux Indiens et aux Inuit.

SERVICES DE SANTÉ DES INDIENS ET DES POPULATIONS DU NORD CANADIEN (SBSC 20)

OBJECTIF

Offrir des services de santé aux Indiens et aux Inuit ainsi qu'aux habitants du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest qui y sont admissibles et faire en sorte que ces services soient comparables à ceux qui sont offerts aux autres Canadiens.

INTRODUCTION

Aucune disposition législative n'oblige le gouvernement fédéral à offrir des services de santé aux Indiens et aux Inuit. Ces services ont été accordés par habitude et en raison de la politique fédérale. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Santé et Bien-être social Canada.)

Toutefois, le traité n° 6 contient une clause relative à la fourniture de médicaments. Les Indiens s'en sont prévalus devant les tribunaux et, en raison du jugement, le gouvernement fédéral est tenu de fournir des services médicaux et des médicaments gratuits, mais il n'est pas obligé de défrayer le coût de l'assurance-maladie ou de l'assurance-hospitalisation. Le 4 mai 1971, le Cabinet de l'Alberta a exempté les Indiens de la province du paiement des primes d'assurance-maladie, mais le gouvernement fédéral n'a pas encore adopté de position claire sur cette question.

Les services de santé des Indiens ont été fournis par le ministère des Affaires indiennes jusqu'en 1945, année où cette responsabilité a été transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ces services comprenaient les soins médicaux aux Indiens dans les réserves, les soins aux Indiens dans des hôpitaux spéciaux situés dans les réserves et à l'extérieur, et les soins aux autochtones des territoires.

En avril 1954, un organisme (Services de santé du Nord canadien) a été créé pour répondre aux besoins médicaux de tous les habitants du Nord. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a par après pris la relève et s'est chargé de l'administration des hôpitaux de Yellowknife, de Hay River et de Fort Smith (1976); des discussions se sont poursuivies sur les relations futures, sans que l'on parvienne à un accord.

En 1981, le Cabinet a approuvé une proposition concernant le transfert de la responsabilité des services de santé aux collectivités indiennes pour une période d'essai de deux ans (qui a depuis été prolongée d'un an). Trente-trois collectivités participent maintenant au Programme pilote de santé communautaire. De plus, la Direction générale des services médicaux a conçu un Programme de perfectionnement professionnel pour ouvrir aux Indiens et aux Inuit des carrières dans le domaine de la santé et leur permettre d'apprendre à administrer les programmes de santé communautaire.

Le Cabinet a approuvé une proposition commune de SBSC et du MAINC visant à résoudre le problème de la toxicomanie, ce qui a conduit à la création du Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones (PNLATA).

Une conférence importante sur la santé des Indiens s'est tenue à Hamilton au début de 1984; elle a abouti à un nombre considérable de recommandations. Toutefois, celles-ci n'ont pas été appuyées par l'Assemblée des premières nations; aucune mesure à leur égard n'est envisagée pour l'instant.

ÉVALUATION DU BESOIN

En 1982, on a établi et appliqué pour la première fois des normes relatives aux services de santé des Indiens et des populations du Nord afin d'évaluer dans quelle mesure les besoins étaient satisfaits. Les renseignements recueillis jusqu'à maintenant indiquent que le niveau moyen des services fournis est en deçà des normes.

Les programmes de traitement et de prévention doivent répondre à des besoins permanents dans les domaines de la lutte contre les maladies transmissibles, de la santé des enfants d'âge scolaire et préscolaire, de la santé de la mère et de l'enfant, de la santé mentale, de la nutrition et des soins aux personnes âgées, aux malades chroniques et aux handicapés.

En général, l'état de santé des autochtones du Canada continue d'être plus mauvais que celui des autres Canadiens.

DESCRIPTION

Sous le titre général de Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien, un certain nombre de services sont fournis. Ils sont énumérés ici par élément de planification et sont suivis d'une description :

Services de santé communautaire. Comprennent le programme des représentants en santé communautaire, la lutte contre les maladies transmissibles, les projets de démonstration, l'hygiène, la santé mentale, la nutrition, les soins infirmiers et les services d'aiguillage ainsi que l'aide et les conseils médicaux.

Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones (PNLATA). Comprend la prestation de services de prévention ainsi que la formation, le traitement et la recherche sur ce problème.

Soins dentaires. Comprennent les services de prévention et de traitement.

Hygiène et surveillance du milieu. Inclut les services d'analyse, les services de génie sanitaire, la réglementation, la liaison, l'inspection et d'autres types de services de surveillance médicale.

Services hospitaliers. Incluent l'aide pour les huit hôpitaux administrés par la Direction générale des services médicaux.

Construction - Immobilisations. Comprend la rénovation des hôpitaux, des centres de santé, des postes de soins infirmiers, etc., ou la construction d'annexes à ceux-ci, tant dans les réserves que dans des lieux approuvés à l'extérieur de celles-ci.

Nous étudions ici l'ensemble de ces services mais nous présentons plus loin des revues de programme distinctes pour :

les services de santé non assurés, dont font partie les soins dentaires;

le programme des représentants en santé communautaire, qui est un important sous-élément des services de santé communautaire; et

le Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones (PNLATA).

Nous avons retenu cette façon de procéder parce que ces trois éléments de programme ont une importance particulière dans les Services de santé des Indiens et des populations du Nord.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	2,512	2,527	2,590
Services de santé communautaire	74,013	91,475	101,039
PNLATA	25,459	36,744	47,166
Soins dentaires	25,150	28,171	37,718
Hygiène et surveillance du milieu	3,390	4,008	4,214
Services hospitaliers	39,331	34,017	36,772
Services non assurés (moins les soins dentaires)	75,310	87,500	97,184
Total F & E/Contributions	**242,653**	**281,915**	**324,093**
Construction-Immobilisations (proposition)			
Installations du ministère	23,975	29,327	27,586
Autres installations	6,772	9,539	7,074
Total	**30,747**	**38,866**	**34,660**

RÉSULTATS

- Les Indiens reçoivent tous les services médicaux, qui varient toutefois d'une province à l'autre selon les normes prévues par les lois de chacune des provinces. Ces services sont aussi fournis à tous les habitants des territoires.

- Des programmes spéciaux de formation pour constituer un bassin de paraprofessionnels autochtones dans le domaine de la santé, lesquels ne sont généralement pas reconnus par les provinces (p. ex., les dentothérapeutes, les représentants en santé communautaire) et encourager les autochtones à suivre une carrière en sciences de la santé.

- Des taux avantageux pour l'achat de médicaments, de montures et de verres correcteurs, etc., dont ont besoin les Indiens et les habitants du Nord.

- Des programmes spéciaux dans le secteur du traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie, ainsi que de la réadaptation.

- Mise en place d'installations médicales (postes de soins infirmiers, centres de santé, hôpitaux) dans les réserves et les agglomérations du Nord. Dans certains cas, on trouve aussi des installations de ce genre dans des agglomérations adjacentes aux réserves (p. ex., Cardston, en Alberta). En outre, des logements ont été réservés au personnel médical et infirmier.

- Production de recettes qui reviennent au Fonds du revenu consolidé par suite des remboursements effectués pour services rendus aux habitants du Nord, etc.

CONSIDÉRATIONS

Deux phénomènes empêchent la Direction générale des services médicaux d'avoir recours à un plus grand nombre de paraprofessionnels pour la prestation des services de santé aux Indiens et aux habitants du Nord:

- le peu d'empressement des provinces à reconnaître certaines activités proposées pour le secteur paraprofessionnel (p. ex., les dentothérapeutes); et

- l'opposition du corps médical (p. ex., à l'utilisation de sages-femmes).

Même si certains progrès ont été réalisés, il serait possible de faire beaucoup plus, tant pour assurer des services dans les collectivités rurales et isolées du Nord que pour réaliser des économies considérables dans la prestation des services.

La Direction générale des services médicaux a aussi pris un certain nombre d'initiatives dans le domaine général de la formation des autochtones pour les aider à faire carrière en sciences de la santé et à se perfectionner. Un budget de 7.8 millions de dollars a été approuvé pour un programme d'une durée de trois ans. Toutefois, il semble que certains problèmes retardent la réalisation du programme puisque la formation nécessaire doit être achetée des universités, des collèges et des établissements

d'enseignement médical des provinces, activité qui incombe normalement au MAINC (éducation postsecondaire) ou, dans certains domaines, à la CEIC.

Le Programme pilote de santé communautaire devait donner aux Indiens un plus grand droit de regard sur la prestation des services de santé; en fait, il semble qu'il ait plutôt eu un effet contraire. Là où le programme a été appliqué, les collectivités n'ont participé qu'à l'évaluation des besoins et à la planification.

Le système antérieur des ententes de transfert, qui permettait le transfert de personnel et d'installations de même qu'une plus grande participation de la population locale à la gestion (p. ex. à Battlefords en Saskatchewan, à Nass Valley en Colombie-Britannique, dans la réserve des Six-Nations en Ontario, et à Caughnawaga au Québec) a été abandonné pour l'instant, ce qui réduit considérablement les possibilités de contrôle par les Indiens.

Dans ces conditions, il est révélateur qu'aux termes de la loi présentée par le gouvernement précédent (projet de loi C-52), le pouvoir d'adopter certaines lois concernant la santé, l'hygiène et la sécurité publiques soit considéré seulement comme un élément supplémentaire et non comme un élément primordial du gouvernement indien.

La prestation de services de santé dans les territoires est confuse. La Direction générale des services médicaux obtient des fonds pour assurer ces services aux Indiens, aux Inuit, aux Métis de même qu'aux non-autochtones. Cependant, le Programme des Affaires du Nord du MAINC octroie des fonds aux territoires pour les dédommager des soins hospitaliers et médicaux qu'ils offrent aux Indiens et aux Inuit tandis que la Direction générale des services médicaux maintient et administre divers postes de soins infirmiers, centres de santé, etc., un peu partout dans le Nord et verse des fonds aux hôpitaux administrés par les territoires.

Les recoupements, au chapitre des pouvoirs et des dépenses, sont donc très nombreux et il est fort risqué qu'on en vienne à financer deux fois les mêmes services, si ce n'est déjà fait.

Au cours des ans, la construction d'hôpitaux spéciaux pour les Indiens et les Inuit a été vue comme un progrès nécessaire et souhaitable, particulièrement par les provinces (par exemple, l'hôpital Camsell, à Edmonton, traitait principalement les Indiens et les Inuit souffrant de tuberculose). Certains de ces hôpitaux, dont Camsell, ont été remis aux provinces et sont maintenant administrés, en général, comme des hôpitaux ordinaires. D'autres, toutefois, n'acceptent que les Indiens et, comme dans le cas de Cardston (Alberta) et de Sioux Loukout (Ontario), répètent nettement les services offerts par les autres hôpitaux au même endroit.

Le secteur des services de santé non assurés pose un grave problème. Le coût de ces services, qui était 36 millions de dollars en 1979-1980, devrait passer à plus de 130 millions en 1985-1986. Il comprend :

- le transport des patients,
- les médicaments,
- les verres correcteurs et les appareils orthopédiques,
- les soins dentaires et
- les primes d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation ainsi que les frais connexes.

Trois éléments aggravent actuellement la situation, pour ce qui est de l'augmentation du coût de ces services. Premièrement, les services approuvés varient d'une province à l'autre. Deuxièmement, le coût du transport est anormalement élevé, puisqu'on trouve peu d'installations dans les réserves et que le transport en ambulance, en taxi, etc., suppose des frais considérables. Troisièmement, les services sont payés sans détermination préalable de la capacité de payer; en effet, on n'exige aucun examen des besoins.

On doit aussi se demander ce qui se produira à l'avenir si le projet de loi C-31 est adopté; cette loi redonnerait le statut d'Indien à des milliers de personnes qui ne sont plus considérées comme membres d'une bande à cause de leur mariage ou pour d'autres motifs d'émancipation.

À l'heure actuelle, environ 30 % des Indiens inscrits (soit 100,000 personnes) vivent à l'extérieur des réserves. Ce nombre augmentera probablement de façon considérable, ce qui accroîtra la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des services de santé non assurés.

Les soins de santé complémentaires dans les réserves posent aussi un problème. La responsabilité de ces soins est partagée, dans certains domaines (voir Soins aux adultes indiens et inuit, AINC 43, chapitre intitulé Aide sociale et bien-être) entre la Direction générale des services médicaux et le MAINC. Cependant, les provinces refusent de s'occuper des éléments de ces services (maisons de repos, etc.) dans les réserves qui sont pourtant de leur compétence législative et pour lesquelles elles reçoivent des fonds dans le cadre du financement des programmes établis, mais sur lesquels elles estiment n'avoir aucun contrôle véritable.

Le Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones est un programme financé par le gouvernement fédéral qui s'applique tant aux Métis et aux Indiens non inscrits qu'aux Indiens inscrits et aux Inuit. Même s'il y a un certain ressentiment chez les Indiens du fait que d'autres groupes autochtones participent au programme, le principal problème vient du fait qu'il y a un net chevauchement avec les compétences provinciales en ce qui a trait aux Métis et aux Indiens non inscrits.

L'efficacité de tout le système de soins de santé dépend autant des conditions du milieu dans lequel vivent les Indiens et les Inuit que des soins et des installations fournies. Trop souvent, les problèmes de santé sont attribuables au surpeuplement, qui conduit à la contagion ou à l'infection, à la mauvaise nutrition, qui résulte du chômage chronique, ou à des blessures provoquées par des actes de violence dans la famille ou la communauté, et les mêmes problèmes réapparaissent après le traitement, une fois le patient de retour dans le milieu qui l'a amené à avoir besoin de soins en premier lieu.

Quelles que soient les sommes dépensées pour le traitement, il faudrait concentrer les dépenses non seulement sur le secteur des soins préventifs mais aussi sur de grandes mesures environnementales destinées à éliminer autant que possible les causes premières de la mauvaise santé mentale et physique dans les réserves.

SOLUTIONS POSSIBLES

Il faudrait entreprendre un examen rigoureux de la prestation des services de santé non assurés afin

d'établir des méthodes d'examen des besoins destinées à permettre un contrôle discrétionnaire adéquat sur ces services,

de limiter les dépenses pour les Indiens vivant à l'extérieur des réserves, et

d'établir une politique fédérale claire sur les services qui seront couverts.

Dans ce secteur, où les dépenses sont considérables, il semble qu'on n'ait jamais procédé à l'évaluation des besoins. Il est vrai qu'une grande partie des dépenses couvrent des soins essentiels, mais il n'en demeure pas moins qu'on n'a pas étudié l'opportunité de "facturer" l'utilisateur.

Plusieurs Indiens reçoivent des prestations d'aide sociale et n'auraient donc pas à défrayer le coût des services qu'ils reçoivent, mais les Indiens ne sont pas tous des assistés sociaux. Toutefois, il y a abus lorsque, pour une raison ou une autre, on n'impose aucune limite au demandeur. C'est pourquoi il faudrait examiner très attentivement les solutions qui suivent :

frais minimaux de base pour tous les services;

échelle mobile des frais pour tous les services, allant d'un paiement symbolique pour les bénéficiaires du bien-être social au paiement de tous les coûts pour les personnes qui peuvent se le permettre;
limite du nombre de services admissibles (par exemple, changement de verres correcteurs une fois par année, le remplacement en cas de perte ou de bris étant aux frais du bénéficiaire).

En élaborant des méthodes de contrôle des services non assurés, il faudrait examiner dans quelle mesure elles peuvent être appliquées aux Indiens de tout le pays. Même s'il faut assurer une certaine justice, il faudrait absolument éviter d'imposer à l'égard de tous les Indiens les obligations qu'un traité confère envers un groupe particulier. Ceci est particulièrement vrai dans le cas du paiement des primes d'assurance-maladie, etc., qui n'est pas une obligation fédérale, d'après le jugement sur la clause relative aux médicaments.

Il faudrait prendre en considération deux autres facteurs importants. D'après ce qui s'est passé dans d'autres secteurs, si les collectivités indiennes se chargent de plus en plus de l'administration de ces dépenses, il est fort probable que les normes de services soient appliquées plus rigoureusement. Deuxièmement, comme le laissent entendre les propositions précédentes au sujet du recours aux paraprofessionnels, plus on offrira de services dans la collectivité, plus on pourra réduire les coûts énormes du transport et les frais connexes (par exemple, les femmes enceintes indiennes et inuit se rendent en avion "dans le Sud" et sont logées dans des foyers au moins quatre semaines avant la date d'accouchement prévue).

Dans ce contexte, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'effectuer :

- une étude pilote, dans une ou plusieurs collectivités éloignées, afin d'évaluer la rentabilité réelle des soins "sur place" comparativement au "déplacement par avion" des patients;

- une étude sur les possibilités d'adaptation, au Canada, du programme australien de "médecins volants" et de l'expérience réalisée en Alaska de "diagnostics par radio".

Pour réduire les frais de transport, on pourrait aussi encourager quelques grandes réserves à créer un service d'ambulance ou inciter les membres des bandes à le faire. De cette façon, on réduirait les frais de taxi et d'ambulance payés à des entreprises de l'extérieur des réserves et on pourrait, grâce aux sommes économisées, créer de nouvelles entreprises dans les réserves.

Comme les associations indiennes s'opposeront vraisemblablement à toute tentative de réduction des dépenses au titre des services de santé non assurés, le Groupe d'étude propose que toute révision du programme des services de santé se fasse sous forme de règlement sur les services de santé non assurés pour les Indiens et les Inuit, conformément à l'alinéa 73(1)(g) de la Loi sur les Indiens, ce qui permettrait de discuter publiquement des propositions et de faire autoriser par le gouverneur en conseil leur mise en oeuvre et leur administration. Pour que les Indiens ne craignent pas que ces règlements s'appliquent jusqu'à la fin des temps, ceux-ci ne devraient être autorisés que pour une période de cinq ans.

Il faudrait immédiatement entreprendre l'examen du financement fédéral des services médicaux dans les territoires, secteur où le chevauchement des responsabilités entre les diverses instances (fédérales, territoriales et municipales) et les ministères (SBSC et MAINC) risquent vraiment d'amener, si ce n'est déjà le cas, un double financement. Ce problème touche aussi bien la prestation des services que le financement des immobilisations.

Il faudrait songer immédiatement à fermer au moins deux hôpitaux indiens. Les hôpitaux de Cardston (Alberta) et de Sioux Lookout (Ontario) sont d'excellents exemples de cas où le gouvernement fédéral maintient des installations coûteuses dans des centres où on trouve déjà des installations provinciales ou municipales parfaitement convenables. C'est peut-être aussi le cas ailleurs, et il faudrait effectuer un examen plus approfondi pour le vérifier.

Il faut signaler ici, comme dans le cas des autres grandes révisions proposées (p. ex., services de santé non assurés, éducation postsecondaire), que les collectivités et organisations politiques indiennes pourraient s'y opposer vivement en soutenant que ce sont des "droits issus de traités". Toutefois, ces services n'ont pas été établis à ce titre; au contraire, certaines décisions judiciaires et certaines pratiques courantes indiquent que ce n'est pas le cas.

Il faudrait immédiatement songer à éliminer les fonds accordés annuellement par SBSC aux associations indiennes et inuit à des fins de consultation. Le budget de SBSC prévoit 1.027 milliard de dollars pour ces consultations.

Étant donné les sommes que le Secrétariat d'État et le MAINC versent déjà aux bandes, aux conseils tribaux, aux organisations provinciales et territoriales indiennes et aux associations inuit, il semble que cette dépense constitue un autre cas de chevauchement. Si de telles consultations sont nécessaires, elles devraient pouvoir être financées par ces autres fonds.

Il faudrait négocier des ententes avec les provinces au sujet de l'exploitation des centres de soins de santé complémentaires dans les réserves. Les provinces reçoivent des fonds pour ces soins en application des accords sur les

transferts fiscaux pour le financement des programmes établis. Elles hésitent à s'engager dans ce secteur des soins de santé parce qu'elles s'interrogent sur le contrôle et la supervision qu'elles exerceraient sur les installations (maisons de repos, foyers pour personnes âgées, etc.) et les services fournis dans les réserves.

C'est un autre cas où, à cause des divergences d'interprétation sur le partage des compétences, le gouvernement fédéral défraie le coût de services pour lesquels il a déjà accordé des fonds aux gouvernements provinciaux en application du financement des programmes établis.

Les ententes fédérales-provinciales de ce type devraient contenir des dispositions pour que les autorités indiennes locales puissent agir, comme elles le font déjà dans certains cas, comme fournisseurs des services nécessaires.

Il faudrait chercher à conclure un accord avec les provinces pour faire reconnaître les programmes de formation des paraprofessionnels et les fonctions de ces derniers. Le programme de formation des représentants en santé communautaire et des dentothérapeutes de SBSC permet, semble-t-il, d'assurer des services dans les collectivités indiennes où il n'est pas toujours possible d'obtenir les soins professionnels au moment où on en a besoin, et de réduire le coût général de la prestation des services. Toutefois, sans la reconnaissance des provinces et des territoires, ces emplois demeureront pratiquement sans avenir. Les connaissances et l'expérience acquises ne servent, en effet, que dans les collectivités indiennes et ne sont pas applicables ailleurs. La politique fédérale prévoyant que les compétences et les aptitudes acquises par les Indiens doivent pouvoir être appliquées tant dans leur milieu qu'à l'extérieur, le programme de formation, même s'il permet de produire des résultats immédiats, n'atteint pas l'objectif de la politique.

Il faudrait chercher à faire reconnaître par l'Association médicale canadienne le rôle que pourraient jouer les sages-femmes, particulièrement dans les collectivités du Nord et les collectivités isolées. Dans de nombreuses autres régions du monde, particulièrement en Europe et en Grande-Bretagne, la profession de sage-femme est une profession noble, ancienne et reconnue (aux Pays-Bas, plus de 90 % des naissances se font à domicile).

L'insistance pour que les accouchements se fassent à l'hôpital, avec l'aide d'un médecin autorisé, est un phénomène récent, principalement nord-américain. Dans la plupart des cas, le coût de l'accouchement, chez les Indiens et les Inuit, a grimpé considérablement au cours des dernières années, particulièrement lorsqu'on calcule le coût du transport (qui se fait le plus souvent, dans le Nord, par avion).

On pourrait réduire les coûts et éviter le traumatisme des naissances à l'hôpital si l'on admettait officiellement le travail des sages-femmes dans les collectivités indiennes et du Nord.

Pour répondre aux besoins immédiats, il faudrait (comme on l'a fait dans le passé) recruter en Europe des infirmières ayant une formation et une expérience de sage-femme; à long terme, cela amènerait les femmes autochtones à jouer un plus grand rôle dans les services de santé et leur ouvrirait de nouvelles possibilités d'emploi.

Il faudrait songer sérieusement à intégrer plus étroitement les services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien au processus fédéral de prestation de services aux Indiens et aux Inuit dans le cadre de certaines formes d'autonomie gouvernementale. Cela suppose une plus grande coordination des activités entre SBSC et le MAINC. Étant donné que, tôt ou tard, le MAINC devra être réorganisé (et, à cette occassion, pourrait être considérablement réduit) afin de répondre aux besoins changeants et aux nouveaux rapports établis entre les Indiens, les Inuit et le gouvernement fédéral, l'intégration des services de santé à d'autres processus de prestation et de délégation serait souhaitable, sinon essentielle.

SBSC et le MAINC dépenseront ensemble près de 2 milliards de dollars pour les services aux Indiens, aux Inuit, aux Métis, aux Indiens non inscrits et aux habitants du Nord en 1985-1986. Or, certains des services qu'ils fournissent se recoupent déjà : les soins aux adultes indiens et inuit et certains secteurs de la formation, de la consultation, du financement et du Programme national de lutte contre l'alcoolisme la toxicomanie chez les autochtones. Leur action diverge cependant de façon flagrante dans un secteur essentiel, celui de l'autonomie gouvernementale des Indiens.

Le MAINC a continué de déléguer des responsabilités aux bandes indiennes et aux conseils tribaux en ce qui concerne l'administration, la conception et la prestation des services. Pour sa part, SBSC avait commencé à déléguer la responsabilité des services médicaux, initiative qui a pris fin lorsqu'une nouvelle impulsion a été donnée au secteur des projets de démonstration.

La fusion des services fournis aux Indiens et aux Inuit par ces deux grands ministères permettrait de réaliser plusieurs objectifs :

Il n'y aurait qu'une seule position fédérale sur la délégation de l'autonomie politique aux Indiens ainsi que sur les questions de financement global et de transferts financiers.

Les rapports avec les gouvernements des provinces et des territoires au sujet des transferts financiers dans le cadre du financement des programmes établis (santé, éducation postsecondaire et assistance sociale) pourraient être rationalisés; de plus, la possibilité de conclure des ententes avec les provinces sur ces questions et d'autres qui s'y rattachent pourrait être accrue.

Il serait possible de réaliser des économies en intégrant les besoins d'immobilisations éducatives et sanitaires dans les réserves.

Il serait possible de réduire les frais administratifs en rationalisant les exigences organisationnelles et structurelles liées au financement et à la prestation de services dans les réserves indiennes et les établissements inuit.

CONCLUSIONS

Même si l'on est encore très préoccupé par la nécessité d'élever le niveau de santé des autochtones et les services de santé qui leur sont offerts afin qu'ils s'approchent davantage de ceux des autres Canadiens, il y a eu des progrès sensibles et des initiatives importantes dans la prestation des services médicaux aux Indiens et aux Inuit au cours des dernières années.

Il semble néanmoins possible d'améliorer la prestation des services de santé dans certains secteurs, non pas au dépens de la population et des collectivités autochtones mais à un moindre coût pour le gouvernement fédéral.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il faudrait réaliser immédiatement des économies considérables dans la prestation des services de traitement et de prévention aux Indiens et aux Inuit; cela pourrait se faire en revoyant la prestation des services de santé non assurés ainsi que le financement des services médicaux dans les territoires, en fermant certains hôpitaux indiens et en cessant d'accorder des fonds aux associations indiennes et inuit pour la consultation sur les soins de santé.

Il faudrait songer à conclure des ententes avec les provinces sur la prestation de soins de santé complémentaires dans les réserves et la reconnaissance de la formation et de l'utilisation de paraprofessionnels dans les collectivités autochtones. Il faudrait aussi chercher à faire reconnaître par l'Association médicale canadienne le recours aux sages-femmes en vue de faciliter les accouchements dans les collectivités nordiques et isolées.

Il faudrait aussi envisager d'intégrer la démarche adoptée par les Services de santé des Indiens et des populations du Nord canadien au processus de délégation de l'autonomie gouvernementale que le MAINC est en train d'élaborer, et y ajouter peut-être des éléments d'autres ministères fédéraux, pour que la délégation de pouvoirs aux gouvernements indiens, la prestation de services connexes et la réalisation d'économies sur la prestation de services et les frais généraux administratifs et organisationnels soient envisagées de façon globale. Cela ne suppose pas une réaffectation des Services au MAINC mais, au moins, une synthèse des processus d'élaboration de la politique par les cadres supérieurs ainsi que de certains processus de prestation des services, dans le cadre de la délégation de l'autonomie gouvernementale aux Indiens.

SERVICES DE SANTÉ NON ASSURÉS AUX INDIENS ET AUX INUIT

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Fournir des services de santé non assurés sans frais, peu importe le lieu de résidence ou la capacité de payer.

RÉSULTATS ATTENDUS

Accès garanti aux soins médicaux et dentaires sur demande. Soins non couverts par les régimes d'assurance-maladie.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	97.9	114.9	110.0	120.4	121.0
Années-personnes	88	98	98	98	98

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi constitutionnelle de 1867, par. 91(24), et la politique fédérale de 1979.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	88	98	98	98	98
Subventions et contributions	-	-	-	-	-
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	2.2	2.5	2.5*	2.5*	2.5*
F & E	95.7	112.4	107.5	117.9	118.5
Immobilisations					
Prêts (montants autorisés)					

* Estimatif.

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	5 %
Ministère	95 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Avant 1978, SBSC fournissait ces services en fonction des besoins, conformément à la politique du Cabinet. En vue d'uniformiser les pratiques, de nouvelles directives ont été publiées en 1978. Les Indiens s'y sont fortement opposés. Une nouvelle politique sur les Indiens et la santé a été approuvée en 1979; elle laissait la prestation des services de santé au jugement des médecins et des dentistes et éliminait les lignes directrices.

Le médiocre état de santé, les coûts élevés d'accès et d'obtention des services à partir des collectivités éloignées ou rurales ainsi que le revenu généralement faible des Indiens et des Inuit indiquent qu'il y a toujours lieu de défrayer le coût des services de santé non assurés.

Ces services englobent un ensemble de biens et de services relatifs à la santé dont le coût est assumé par SBSC, y compris le transport des patients et de leurs accompagnateurs, les médicaments prescrits, les soins dentaires, les verres correcteurs, les prothèses, les services de médecins engagés par contrat et, s'il y a lieu, le paiementdes primes d'assurance-maladie et des frais d'utilisation.

Les dépenses de la Direction générale des services médicaux étaient de 31 millions de dollars en 1977-1978; elles s'élèvent maintenant à 112 millions de dollars. Le ministère signale pour cette période une augmentation réelle de 47.4 % si l'on ne tient pas compte du facteur démographique et de l'inflation. Les dépenses pour les Indiens et les Inuit se comparent à celles qui sont faites pour les non-autochtones (exception faite du transport à des fins médicales).

Les services de santé non assurés sont offerts aux Indiens, vivant ou non dans les réserves, sans examen des besoins. Une telle politique n'est pas conforme au Régime d'assistance publique du Canada, qui prévoit l'examen des besoins lorsqu'il y a partage des frais.

Les services de santé non assurés représentent environ 30 % des sommes dépensées par SBSC pour les Indiens et les Inuit. La population vivant à l'extérieur des réserves (30 % de la population indienne totale) compte pour 16 % du coût du programme.

Apparemment, aucune bande n'administre ces services sauf dans le cas du transport des patients aux centres de santé. SBSC indique que les frais généraux du programme représentant environ 5 % des dépenses, ou 4.8 millions de dollars, ce qui semble raisonnable.

On estime que le maintien du programme exigera, au cours des quatre prochaines années, une augmentation de 20, 28, 37 et 46 millions de dollars.

Les solutions suivantes devraient être envisagées :

réintroduire l'examen des besoins - cela pourrait réduire les dépenses de 154 millions de dollars au cours des quatre prochaines années;

ne plus accorder de services aux Indiens vivant à l'extérieur des réserves - cela permettrait de retrancher 62.5 millions de dollars du budget sur quatre ans;

appliquer ces deux premières options - cela réduirait les coûts de 216.5 millions de dollars sur quatre ans; et

limiter les dépenses par personne - cela ne n'amènerait aucune économie; il s'agit essentiellement de fixer une limite maximale aux dépenses annuelles par personne (on propose d'adopter la limite de 235 $ en vigueur en 1982-1983).

DÉPENSES PAR PERSONNE
Services de santé non assurés

	Nombre d'Indiens	d'Inuit	Millions $	Dépenses par personne
T.N.-O.	8,300	15,900	15.5	640.50
Yukon	3,500	100	2.0	555.56
C.-B.	59,000	500	15.6	260.00
Alberta	40,800	500	15.0	363.20
Saskatchewan	51,100	200	15.6	304.10
Manitoba	50,000	100	13.2	263.4
Ontario	73,500	1,100	15.2	203.75
Québec	33,100	5,000	5.6	147.00
Atlantique	12,400	2,000	3.1	215.28
Sous-total	332,200	25,400		
Total	**357,600**		**100.8**	**281.88**

Pour des raisons médicales, SBSC s'oppose à toute réduction du programme des services de santé non assurés. Les hauts fonctionnaires fédéraux de la santé jugent que l'état de santé général des Indiens et des Inuit justifie leur accès aux services de santé, sans restriction aucune.

La conclusion d'une entente provisoire fédérale-provinciale sur les normes et les services de santé destinés aux Indiens pourrait aider à freiner les dépenses publiques dans tout le pays. Le gouvernement fédéral doit supporter des hausses de coûts considérables lorsqu'une province met en place ou élimine un service à la population. Par exemple, lorsque la Colombie-Britannique a mis fin à son régime de soins dentaires, il en est résulté une augmentation de 560 % des frais dentaires. On pourrait négocier un ensemble de services essentiels pour des périodes de cinq ans, en tenant compte :

des systèmes actuels et prévus de prestation des services de santé aux Indiens et aux Inuit et de l'état de santé des habitants de certaines régions des provinces ou territoires;

du coût des services de santé non assurés dans le secteur privé; et

de la capacité des bandes de partager les frais de ces ententes (ne serait-ce qu'à titre symbolique).

De cette façon, on pourrait tenir compte des conditions géographiques et économiques particulières et en arriver à une norme acceptable pour tous, même si les provinces ou les territoires modifient leurs services.

On pourrait prévoir, dans le régime d'impôt sur le revenu, un crédit d'impôt décroissant pour les personnes dont le revenu net dépasse un certain niveau. Les Indiens et Inuit dont le revenu est élevé paieraient pour leurs services de santé non assurés et obtiendraient un crédit d'impôt lorsqu'ils présenteraient leur déclaration de revenu. Cette façon de procéder réduirait les frais administratifs de SBSC ainsi que les dépenses totales.

Une entente pourrait être conclue avec les provinces pour couvrir le coût des services de santé non assurés fournis aux Indiens et aux Inuit indigents vivant à l'extérieur des réserves, pour tous les services à frais

partagés. Les autres Indiens et Inuit paient déjà (selon toute probabilité) ces services.

Le coût du transport à des fins médicales s'élève à environ 30 millions de dollars par année. On pourrait le réduire en ne payant que pour les voyages au-delà d'une certaine distance à partir des grands centres ou lorsque le coût moyen dépasse une limite prévue. Une mesure de ce genre s'appliquerait à tous les habitants des régions éloignées. Pour les personnes dont le revenu est en deçà d'un certain seuil, les frais de transport seraient assumés même pour les déplacements ne dépassant pas la distance ou le coût prévu.

On soutiendra à l'encontre de la réduction ou de la modification des services de santé que ces mesures enfreignent l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou les droits ancestraux et issus de traités ou qu'elles empêchent une population pauvre et dont l'état de santé médiocre est inadmissible d'obtenir les soins recommandés par les médecins et les dentistes. Les provinces pourraient aussi refuser de défrayer le coût des services de santé non assurés sans pouvoir en demander le remboursement pour les Inuits et les Indiens vivant à l'extérieur des réserves.

La création d'unités sanitaires pour les Indiens et les Inuit dans les grandes villes ou les localités du nord des provinces ayant une nombreuse population indienne et inuit pourrait être financée par des accords contractuels avec les bandes participantes. Ces unités seraient administrées par les Indiens et les Inuit; elles fourniraient et factureraient les services demandés et s'occuperaient de trouver les médecins, les dentistes et les pharmaciens nécessaires. Chaque bande négocierait des accords sur les tarifs et les normes de service, pour une période donnée. Les forces du marché maintiendraient les coûts à un minimum acceptable; les bandes joueraient ainsi un plus grand rôle dans la prestation des services de santé. Cela devrait aussi réduire les abus possibles puisque les unités seraient surveillées par des fonctionnaires de la bande.

REPRÉSENTANTS EN SANTÉ COMMUNAUTAIRE

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Accroître les services de santé essentiels, améliorer la communication entre les Indiens, les Inuit et les fournisseurs des services de santé et faire participer davantage les populations visées à l'élaboration et à la prestation de ces services.

RÉSULTATS ATTENDUS

Prestation locale de services de santé primaires et d'hygiène publique aux Indiens et aux Inuit.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	12.0	12.5*	12.5*	12.5*	12.5*
Années-personnes	86	86	86	86	86

* Estimatif.

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits		X		
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85*	85/86*	86/87*	87/88*
Années-personnes	86	86	86	86	86
Subventions et contributions	9.3	9.7	9.7	9.7	9.7
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2
F & E	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Immobilisations					
Prêts (montant autorisés)					

* Estimatif.

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	78 %
Ministère	22 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Quelque 535 représentants en santé communautaire travaillent dans 600 collectivités comptant 200,000 personnes. Depuis 1962, on a embauché des habitants de l'endroit pour fournir des services de santé et d'hygiène et établir un lien entre les membres de la collectivité et les spécialistes de la santé.

Les taux élevés de mortalité et de morbidité chez les Indiens et les Inuit, comparativement à ceux des non-Indiens et des non-Inuit, sont bien connus. Les cas attribuables à des conditions qui auraient pu être évitées sont de 1.5 à 4 fois supérieurs à la moyenne nationale. À cause de la répartition particulière de la population indienne et inuit (45 % vivent dans des régions isolées ou rurales, comparativement à 25 % pour l'ensemble de la population canadienne) et des problèmes d'accès aux centres de santé qui en découlent, il y a toujours lieu d'offrir des soins de santé primaires à ces collectivités, particulièrement lorsqu'il n'y a aucun autre service sur place.

Les représentants en santé communautaire reçoivent une formation pour donner des soins primaires; 82 % d'entre eux sont employés par les bandes. À l'origine, le programme était destiné aux collectivités n'offrant que peu ou pas de services médicaux ou de santé publique. Les fonds proviennent des contributions aux bandes.

Les représentants en santé communautaire travaillent principalement dans les agglomérations urbaines, ce qui semble indiquer que les nouvelles ressources ne sont peut-être pas affectées là où elles seraient le plus nécessaires. Cette situation est probablement attribuable au plus grand nombre de candidats aux postes de représentants dans ces agglomérations et à la tendance à accorder une plus grande part des services fédéraux discrétionnaires aux bandes urbaines.

Les infirmiers, les chefs, les spécialistes de la santé et les administrateurs des programmes fédéraux sont très satisfaits des services des représentants en santé communautaire et sont convaincus que les soins sont meilleurs grâce aux conseils et à l'aide de ces représentants.

Le programme se conforme à la politique sur les soins primaires préconisée par l'Organisation mondiale de la santé.

On n'a pas encore élaboré de critères précis pour déterminer l'ampleur des services dont ont besoin les collectivités indiennes et inuit ainsi que l'affectation des ressources, même si une telle mesure a été recommandée (dans une récente évaluation du programme).

Le programme s'applique dans 76 % des collectivités indiennes et inuit et pour 82 % de la population non urbaine.

Aucune autre solution n'est proposée étant donné l'utilité du programme et les frais supplémentaires qu'entraînerait le remplacement des représentants en santé communautaire par des professionnels (infirmiers ou médecins à plein temps) ou le recours plus fréquent à des spécialistes.

Tout élargissement du programme ou réaffectation des ressources devrait être fondé sur un ensemble de critères établis de concert avec des représentants des clients. De cette façon, il serait possible de corriger le déséquilibre actuel (les collectivités urbaines représentent 25 % des collectivités mais reçoivent 33 % des ressources).

PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE L'ALCOOLISME ET LA TOXICOMANIE CHEZ LES AUTOCHTONES (PNLATA)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les collectivités indiennes et inuit à créer et à appliquer des programmes destinés à réduire les taux élevés d'alcoolisme et de toxicomanie.

RÉSULTATS ATTENDUS

Essai et évaluation de divers moyens de résoudre le problème qui permettront d'établir des programmes communautaires permanents pour le dépistage, le traitement et la réadaptation des alcooliques et des toxicomanes.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	32.0	46.2	54.3	51.3	41.4
Années-personnes	29	41			

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			X
Besoins satisfaits			X	X
Autres résultats			X	
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			X
Double emploi/ chevauchement important	X			X
Contraintes administratives	X			X

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	29	41	86	86	86
Subventions et contributions	29.2	36.7	47.2	51.3	41.4
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations	6.8	9.5	7.1		
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

Même s'il existe d'autres moyens de résoudre les problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie (services gouvernementaux directs, recours à des organisations privées), il semble que ce programme convienne très bien, à cause de la participation directe des collectivités autochtones et de l'application de méthodes de traitement et de réadaptation culturellement acceptées.

Les services offerts en application du programme chevauchent ceux d'autres programmes. Toutefois, comme ils s'adressent aux autochtones et qu'ils ont certaines caractéristiques uniques, dans le contexte canadien, on ne peut pas dire qu'ils fassent vraiment double emploi avec d'autres services.

Quoique le programme soit destiné aux Indiens et aux Inuit, ces deux groupes craignent que les Métis et les Indiens non inscrits qui sont membres des conseils consultatifs n'exercent trop d'influence sur l'orientation du programme.

Le programme, dans l'ensemble, semble bien fonctionner mais on ne dispose d'aucune statistique sur le taux de réussite pour le vérifier. Comme le programme a un mandat spécial de cinq ans, il faudrait le laisser terminer les projets déterminés par ses responsables. Il faudrait néanmoins effectuer une évaluation rigoureuse avant de décider de le renouveler.

CONTRIBUTIONS VERSÉES AUX TERRITOIRES DU NORD-OUEST ET AU YUKON POUR LES SERVICES DE SANTÉ FOURNIS AUX INDIENS ET AUX INUIT (AINC 231)

OBJECTIF

Verser une aide financière aux gouvernements des territoires pour les soins hospitaliers et médicaux offerts aux Inuit et aux Indiens inscrits.

INTRODUCTION

Même si Santé et Bien-être social Canada (SBSC) assure des services médicaux à tous les habitants du Nord, le MAINC, par son Programme des Affaires du Nord, accepte aussi, au nom des Indiens et des Inuit des Territoires du Nord-Ouest, de verser des contributions calculées en fonction des services médicaux et hospitaliers effectivement fournis et, dans le cas du Yukon, de payer les primes d'assurance-maladie pour les Indiens indigents.

Les contributions sont versées conformément à une décision du Cabinet selon laquelle les gouvernements des territoires ne devraient pas assumer le coût des soins médicaux offerts aux Indiens et aux Inuit.

ÉVALUATION DU BESOIN

Puisque les paiements sont facturés, au fur et à mesure des dépenses dans les Territoires du Nord-Ouest, et mensuellement au Yukon, il semble qu'il existe un besoin, dont il est cependant impossible d'évaluer l'ampleur.

DESCRIPTION

Les Services de santé des autochtones remboursent les gouvernements des territoires pour les services médicaux et hospitaliers offerts aux Indiens et aux Inuit.

RESSOURCES

	83/84	84/85	85/86
Millions $	10.2	17.9	17.9

RÉSULTATS

Paiements aux gouvernements des territoires pour des soins médicaux et hospitaliers aux Indiens et aux Inuit.

CONSIDÉRATIONS

Il semble y avoir un grave problème de chevauchement dans le financement des services de santé dans les territoires. SBSC a pour mandat de verser des fonds pour tous les services de santé offerts dans les territoires aux Indiens, aux Inuit, aux Métis, aux Indiens non inscrits et aux habitants du Nord non autochtones. Le MAINC rembourse

le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les services médicaux et hospitaliers accordés aux Indiens inscrits et aux Inuit; et

le gouvernement du Yukon pour les primes d'assurance-maladie payées au nom des Indiens "indigents".

De plus, SBSC "facture" aussi certains services qu'il fournit et finance directement des installations médicales dans tout le Nord en plus d'assumer une partie des frais de certains grands hôpitaux municipaux (par exemple, à Yellowknife et à Whitehorse).

Outre le double financement possible, sinon réel, dans ce domaine, il faut se rappeler que le gouvernement fédéral transfère des sommes importantes aux territoires pour les services généraux et le fonctionnement de leur gouvernement. Cela risque aussi d'entraîner de nouveaux chevauchements et un double financement supplémentaire.

SOLUTIONS POSSIBLES

Il faudrait immédiatement réexaminer les transferts de fonds aux gouvernements des territoires pour les services de santé offerts aux Indiens et aux Inuit. Comme la Direction générale des services médicaux de SBSC agit comme ministère de la Santé au Yukon et fournit des services de prévention et de traitement des maladies aiguës dans les Territoires du Nord-Ouest, sauf à Yellowknife, à Hay River et à Fort Smith, il semble curieux que le Programme des Affaires du Nord du MAINC doive payer les gouvernements des territoires pour les services financés et fournis par SBSC.

Il semble que l'on pourrait réaliser d'importantes économies dans ce secteur des services de santé.

Il faudrait aussi étudier attentivement, au cours des années qui viennent, l'opportunité de laisser la Direction générale des services médicaux assurer la prestation des services de santé dans le Nord, étant donné que les territoires réclament une plus grande autonomie.

CONCLUSIONS

Il faudrait étudier immédiatement et de très près les chevauchements, tant dans les transferts de fonds que dans les responsabilités relatives à la prestation des services de santé dans les territoires.

Examen par secteur

ÉDUCATION

LISTE DES PROGRAMMES

En 1983-1984, l'éducation des Indiens et des Inuit a coûté 478,929,000 $ et 1,821 années-personnes. En 1985-1986, le budget est estimé à 571,882,000 $ et 1,825 années-personnes. Trois programmes fournissent les services suivants :

Instruction primaire et secondaire. Le MAINC assure l'instruction primaire et secondaire des Indiens et des Inuit de 6 à 17 ans en exploitant lui-même des écoles dans les réserves et en contribuant au financement des écoles provinciales ou de bande. En outre, il apporte une aide au titre du transport, de la pension et de l'orientation psychologique et professionnelle des élèves. Enfin, il verse des allocations aux élèves de certains âges et de certaines classes et vient en aide aux comités d'éducation ou à leur équivalent dans les réserves (346.0 millions de dollars et 1,588 années-personnes en 1983-1984).

Enseignement postsecondaire. Le MAINC fournit de l'aide aux jeunes Indiens et Inuit pour leur permettre de fréquenter des collèges communautaires, des cégeps, des universités et d'autres établissements compétents dont certains sont contrôlés par les Indiens (43.1 millions de dollars et 17 années-personnes en 1983-1984).

Installations scolaires. Le MAINC fournit des fonds d'immobilisation pour la construction et la rénovation d'écoles et de résidences de professeurs dans les réserves, ainsi que pour aider les conseils scolaires provinciaux à faire de la place dans leurs écoles pour les élèves indiens. Cette activité finance également le fonctionnement et l'entretien des installations scolaires (concierges, mécaniciens de machines fixes, etc.) (89.9 millions de dollars et 116 années-personnes en 1983-1984).

Le pouvoir d'assurer l'instruction primaire et secondaire est conféré par les articles 114 à 123 de la Loi sur les Indiens. D'autres services sont fournis en vertu de lois de crédits et de délibérations du Conseil du Trésor.

HISTORIQUE

Les services éducatifs sont fournis à 77,600 élèves indiens du primaire et du secondaire résidant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne.

Cinquante et un pour cent fréquentent les écoles provinciales aux termes de 600 ententes de financement de la scolarité et des immobilisations; 28 % les écoles de réserve du gouvernement fédéral au nombre de 169; et 21 % les écoles de bande au nombre de 191.

Sur les 579 bandes indiennes du Canada, 284 administrent une partie et 191 la totalité du programme d'éducation.

Il y a 360 écoles dans les réserves. De plus, le MAINC a conclu avec les autorités provinciales et territoriales 723 accords de contribution aux immobilisations. Le coût de ce programme s'est élevé à 118.5 millions de dollars de septembre 1949 au 31 mars 1983.

On estime que les besoins d'immobilisations des écoles atteindront au moins 417.9 millions de dollars au cours des dix prochaines années.

Au niveau postsecondaire, 8,064 étudiants étaient inscrits à des programmes universitaires ou collégiaux en 1983-1984. Il s'agit de 12 % de la population étudiante indienne (comparé à la moyenne nationale de 20 %), ce qui constitue un net progrès par rapport aux deux dernières décennies.

De plus, il y aurait, à l'extérieur des réserves, environ 22,400 Indiens inscrits qui fréquentent les écoles primaires et secondaires provinciales. Le gouvernement fédéral n'accepte pas la responsabilité financière de leur éducation.

Les frais d'éducation des Indiens et des Inuit du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas inclus dans ces chiffres. Ils sont couverts par les accords de transfert généraux conclus entre le gouvernement fédéral et les autorités territoriales.

OBSERVATIONS

Le caractère le plus frappant de l'éducation des Indiens et des Inuit est la mesure dans laquelle la responsabilité en a été transférée aux collectivités locales au cours des 15 dernières années.

Pendant les années 1950 et 1960, l'objectif était d'intégrer les Indiens aux systèmes provinciaux. Au plus fort de ce mouvement d'intégration, 60 % des élèves indiens fréquentaient les écoles provinciales. Cependant, ils se considéraient souvent comme tolérés plutôt qu'acceptés, et la nécessité de franchir des distances considérables ou de quitter leur foyer a fini par soulever l'opposition des élèves et des parents.

Le système d'éducation du gouvernement fédéral a toujours présenté des lacunes sur le plan du financement et des compétences professionnelles. Quoiqu'on ait soigné davantage ces deux aspects au cours des 20 dernières années, nombre d'éléments qui font partie intégrante des systèmes provinciaux sont toujours absents. Cependant, d'importants changements ont été apportés à certains secteurs du programme scolaire (par exemple, les langues autochtones), ce qui a amélioré la pertinence de l'éducation fournie aux Indiens.

En dépit de l'augmentation importante du nombre d'élèves indiens dans les écoles provinciales depuis 1951, l'émergence d'un système d'éducation contrôlé par les Indiens dans les réserves signifie qu'il n'y a pas de réponse facile à la question de savoir si l'éducation des Indiens doit être confiée aux provinces.

CONSTATATIONS

Au niveau postsecondaire, il existe un gros problème de chevauchement des responsabilités et du financement. Les provinces reçoivent 50 % de leurs crédits d'enseignement postsecondaire en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis (FPE), et ce financement est fonction de leur population, laquelle comprend tous les Indiens, qu'ils vivent ou non dans les réserves. Cependant, les frais de scolarité des élèves indiens admissibles inscrits à des programmes universitaires ou collégiaux réguliers sont payés par le MAINC. On attend du MAINC qu'il finance à 100 % tous les programmes "spéciaux" fournis aux élèves indiens.

La différence entre les écoles de réserve et les écoles provinciales des municipalités rurales tient davantage à la nature de leur financement qu'à la qualité de leurs installations.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

Les principales mesures qui pourraient être prises dans le domaine de l'éducation des Indiens et des Inuit consisteraient à :

- diminuer sensiblement l'intervention directe du MAINC, ce qui comporterait la réduction des services d'exploitation des écoles de réserve, la fermeture des résidences scolaires et la réduction de certains services d'orientation psychologique et professionnelle;

- adopter de nouveaux modes d'enseignement utilisant les techniques de transmission bidirectionnelle par satellite et de transmission en hyperfréquence;

- supprimer le "double financement" de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis (FPE);

- accroître le rôle des établissements postsecondaires provinciaux contrôlés par les Indiens, ce qui nécessiterait l'adoption d'une mesure législative pour autoriser ces activités de façon permanente;

- examiner la politique fédérale relative aux méthodes de financement des immobilisations scolaires et aux assurances s'appliquant aux bâtiments;

- recourir davantage aux centres d'apprentissage communautaires et aux laboratoires mobiles pour améliorer les services éducatifs fournis aux collectivités éloignées.

INSTRUCTION PRIMAIRE ET SECONDAIRE DES INDIENS ET DES INUIT

OBJECTIF

Faire en sorte que les Indiens et les Inuit admissibles aient accès à une instruction primaire et secondaire quantitativement et qualitativement conforme aux particularités et aux besoins sociaux, économiques et culturels des particuliers, des bandes et des collectivités desservis.

INTRODUCTION

La gratuité de l'éducation est considérée par les Indiens comme un droit issu des traités. Cependant, la prestation des services éducatifs n'est pas mentionnée de façon uniforme dans les traités (dans certains, elle ne l'est pas du tout) et, d'ailleurs, tous les Indiens ne sont pas touchés par les traités.

La prestation de services éducatifs aux Indiens est régie par les articles 114 à 123 de la Loi sur les Indiens, modifiée par le paragraphe 4(3). Ainsi, l'obligation légale de fournir ces services est limitée :

a. à l'exploitation des écoles de réserve ou à la prestation de services éducatifs dans le cadre d'arrangements conclus avec d'autres autorités;

b. à l'instruction primaire et secondaire;

c. aux Indiens inscrits de 6 à 17 ans dont les parents (ou tuteurs) vivent dans une réserve ou sur des terres de la Couronne.

Cependant, les programmes en place débordent ce cadre et sont exécutés en vertu d'autorisations du Conseil du Trésor.

Au cours des dix dernières années, les changements les plus importants ont été les suivants :

a. le transfert croissant de la responsabilité du fonctionnement des écoles de réserve aux bandes indiennes;

b. l'accroissement rapide du nombre d'Indiens (administrateurs, enseignants, aides-enseignants, spécialistes et consultants en programmes d'enseignement) employés dans le système éducatif;

c. la modification profonde des programmes, en particulier l'enseignement des langues autochtones (et dans les langues autochtones) dans les écoles des réserves et quelques écoles provinciales;

d. la création de quelques conseils scolaires provinciaux chargés exclusivement de répondre aux besoins des écoles indiennes (par exemple le District scolaire de la vallée de la Nass en Colombie-Britannique, et le Conseil scolaire cri, au Québec).

Quoique le taux de persévérance des élèves indiens se soit amélioré au niveau primaire et secondaire, les parents indiens craignent toujours beaucoup que le système actuel ne corresponde pas aux besoins de leurs enfants.

ÉVALUATION DU BESOIN

Le besoin de services d'instruction primaire et secondaire persistera, mais il sera conditionné par les facteurs suivants :

a. en dépit de la chute du taux de natalité des Indiens, leur population scolaire restera sensiblement la même jusqu'au cours des années 1990;

b. la proportion des services requis à l'intérieur des réserves par rapport aux services requis à l'extérieur et les schémas de migration déterminés par les conditions économiques, l'expansion de l'autonomie gouvernementale des Indiens, etc;

c. les changements législatifs visant à supprimer la discrimination fondée sur le sexe dont sont victimes les femmes indiennes, et, de ce fait, l'augmentation de la population indienne "inscrite" d'âge scolaire dans les réserves.

DESCRIPTION

Éducation dans les écoles provinciales. En vertu du paragraphe 114(1) de la Loi sur les Indiens et aux termes d'ententes cadres avec les provinces (Colombie-Britannique, Manitoba et Nouveau-Brunswick) ou d'ententes avec les conseils scolaires locaux. Ces ententes prévoient parfois la prestation d'un financement spécial au titre de l'enrichissement des programmes (par exemple, instruction en langue autochtone, élèves culturels, spécialistes autochtones).

Éducation dans les écoles fédérales. En vertu du paragraphe 114(2) de la Loi sur les Indiens. Couvre les frais d'instruction (professeurs, administration des écoles, fournitures, aide paraprofessionnelle, etc.),mais non les frais d'équipement et d'administration générale.

Éducation dans les écoles de bande. En vertu de la délibération 725973 du CT (9 mai 1974). Couvre les mêmes frais d'enseignement et de fonctionnement que le programme des écoles fédérales (voir ci-dessus).

Orientation psychologique et professionnelle. En vertu de l'article 115 de la Loi sur les Indiens. Couvre les services fournis aux élèves qui fréquentent les écoles provinciales, fédérales ou de bande, et prévoit la nomination par les bandes de conseillers sociaux.

Transport des élèves. En vertu de l'article 115 de la Loi sur les Indiens. Couvre les frais de transport quotidien, hebdomadaire, saisonnier, d'urgence et hors programme. Les autobus scolaires appartenant à des Indiens (particuliers ou bandes) sont favorisés lors de l'adjudication des contrats.

Aide financière aux élèves. En vertu de la délibération 547716 du CT. Couvre les frais d'habillement, d'équipement et de subsistance des élèves de 14 ans et plus, à partir de la 9^{e} année, qui doivent quitter leur domicile pour poursuivre leurs études.

Logement des étudiants. En vertu de l'article 115 de la Loi sur les Indiens et de la délibération 547716 du CT. Couvre les frais de fonctionnement des résidences d'étudiants et les frais de chambre et pension des élèves qui doivent quitter leur domicile pour poursuivre leurs études.

Soutien à l'éducation. En vertu de la délibération 725973 du CT. Couvre les frais de fonctionnement des conseils scolaires, comités, etc., indiens.

RESSOURCES

Année financière 83/84

	Coût réel (millions $)	Nombre d'élèves	Coût moyen par élève ($)
Écoles provinciales 600 ententes; 28 % administrées selon des ententes avec les bandes sur les frais de scolarité	157.7	39,466 (51% du total)	3,995
Écoles fédérales 169 écoles Traitements/F & E	57.9	21,893 (28% du total)	2,643
Écoles de bande 191 écoles situées dans les réserves Accords de contributions	48.0	16,715 (21% du total)	
Orientation psychologique et professionnelle Traitements/F & E Contributions (5,267,000 $) Total	10.9	-	-
Transport. Contrats/contributions	26.0	49,415	-
Aide financière Contributions de F & E	17.1	15,714	1,089
Logement des étudiants a) résidences/logements collectifs	13.1	2,154	6,060
b) pensions privées	8.9	2,869	3,096

Soutien éducatif aux bandes			
Accords de contribution	2.1	-	-
Total	**346.0**		

Note : Sont exclues de ces chiffres toutes les dépenses d'immobilisations et, dans le cas des écoles fédérales, toutes les dépenses administratives générales.

RÉSULTATS

- Entre 1971 et 1981, le nombre d'écoles de réserve qui offraient des programmes secondaires est passé de 0 à 80, et le nombre d'élèves inscrits à ces programmes est passé à 1,500. Dans l'ensemble, le nombre d'étudiants indiens de niveau secondaire est passé de 9,614 (13.4 % de la population scolaire indienne) à 14,070 (19.2 %).

- Les langues autochtones sont enseignées ou servent de langues d'enseignement à plus de 32,000 enfants indiens des écoles fédérales, provinciales et de bande.

- Plus de 30 % des administrateurs et des enseignants des écoles fédérales sont d'ascendance indienne. On retrouve la même proportion d'éducateurs indiens dans les écoles de bande et, dans une mesure moindre, dans les écoles provinciales.

- Néanmoins, si l'on en croit le recensement de 1981, 27.3 % des Indiens inscrits n'ont pas atteint la 8^{e} année (comparativement à 11.6 % de l'ensemble des Canadiens) et seulement 27.7 % d'entre eux ont reçu une éducation secondaire ou mieux (comparativement à 55.9 % des Canadiens). Ainsi, il y a deux fois plus de chances qu'un Indien inscrit n'ait pas atteint la 8^{e} année, et moitié moins de chances qu'il ait obtenu un diplôme d'études secondaires.

CONSIDÉRATIONS

Cinquante-et-un pour cent des élèves indiens fréquentent des écoles provinciales, et le gouvernement fédéral n'a aucun contrôle sur l'éducation qui leur est fournie (pas de droit d'inspection, d'évaluation, etc.). De

même, si ce n'est à titre individuel, la communauté indienne ne peut apporter qu'une contribution strictement limitée au système scolaire provincial.

Bien que les écoles provinciales semblent mieux placées pour offrir une éducation de qualité, leur fréquentation par les Indiens n'a pas donné les résultats attendus.

Par ailleurs, le système d'éducation fédéral a donné des résultats tout aussi décevants, encore que ce soit surtout parce qu'il n'a jamais reçu les ressources nécessaires.

Le système naissant des écoles de bande pourrait combler ces lacunes, mais il souffre également du fait qu'il est mal reconnu et qu'il ne reçoit pas les ressources nécessaires.

Les mesures visant l'établissement de programmes scolaires adaptés aux Indiens sont néanmoins le plus souvent issues du système scolaire fédéral et de celui des Indiens. Les facteurs qui nuisent à la réussite scolaire des Indiens ne sont toujours que vaguement déterminés et il n'existe pas de plan véritable visant à remédier à la situation.

La raison d'être éducative du système scolaire indien est souvent obscurcie par les considérations politiques : a) le développement de l'autonomie gouvernementale des Indiens; b) l'éducation considérée comme une source d'emplois immédiats dans les réserves; et c) l'utilisation du système scolaire comme instrument de "négociation" pour obtenir d'autres avantages économiques pour la collectivité.

Il y a quelques cas de chevauchement lorsque, en dépit de la présence d'écoles fédérales ou de bande, certains parents insistent pour envoyer leurs enfants aux écoles provinciales.

Treize écoles résidentielles fonctionnent toujours dans les réserves, surtout en Saskatchewan. Quoiqu'elles offrent des possibilités d'emplois aux Indiens, leur valeur éducative globale est extrêmement contestable.

SOLUTIONS POSSIBLES

Supprimer les écoles exploitées par le gouvernement fédéral. Puisque les enfants indiens auront toujours besoin d'éducation, l'établissement d'un système à "deux voies" plutôt qu'à "trois voies", comme c'est le cas actuellement, permettra de mettre un peu plus d'ordre dans la prestation des services éducatifs. Cette solution ne produira peut-être pas d'économies immédiates et directes (mis à part les années-personnes de la fonction publique), mais elle devrait permettre aux écoles de bande de faire deux choses :

- élaborer un éventail adéquat de services éducatifs et de systèmes de soutien;

- établir un contact plus étroit, peut-être jusqu'à la fusion, avec les systèmes scolaires provinciaux. Lorsqu'une réserve ne se sent pas capable d'accepter la responsabilité pleine et entière de l'éducation, des autorités scolaires régionales indiennes pourraient être établies.

L'éventualité d'un transfert complet et immédiat de la responsabilité de l'éducation aux provinces ne devrait pas être envisagée pour l'instant. Quoique l'enseignement primaire et secondaire relève des provinces en vertu de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, les facteurs suivants militent contre cette éventualité :

- la réaction immédiate des Indiens serait massivement négative;

- le système des écoles de bande n'en est qu'à ses débuts, mais certains signes laissent penser qu'il pourrait s'avérer plus efficace que les systèmes d'éducation indiens antérieurs;

- comme il a été indiqué ci-dessus, la fusion ou l'intégration avec les systèmes provinciaux se produira sans doute de toute façon, mais dans un esprit de coopération entre les Indiens et les provinces, les avantages ds cette fusion étant étudiés au niveau local;

- il s'ensuivrait immédiatement une augmentation importante des frais, sans garantie d'amélioration des services ou de réussite.

Cesser d'exploiter les écoles résidentielles. L'apport de ces écoles au système éducatif est contestable. Elles fournissent des emplois aux Indiens des réserves où elles se trouvent, mais les dépenses nécessaires à leur fonctionnement ne sont pas justifiées par les résultats obtenus.

Changer le mode d'instruction dans les collectivités isolées de façon à tirer parti de la technologie de pointe. Puisqu'il n'est pas possible de fournir tous les services éducatifs habituels dans les collectivités éloignées du Nord, des services améliorés équivalents pourraient être fournis grâce aux techniques de transmission bidirectionelle par satellite ou de transmission en hyperfréquence pour mettre les étudiants en contact avec des maîtres enseignants situés dans des centres d'apprentissage. Les installations et la supervision locales pourraient avoir pour but de renforcer ce type d'instruction plutôt que d'essayer, généralement sans succès, de l'imiter.

Fournir des classes mobiles spécialisées aux collectivités accessibles par route pour compléter les installations de base. Cette option est étudiée dans le cadre de l'évaluation du Programme des installations scolaires.

Mettre l'accent sur le concept des centres d'apprentissage communautaires pour favoriser l'utilisation des installations scolaires. Le système éducatif local étant plus développé, l'utilisation accrue des installations scolaires pour les activités d'éducation des adultes, à des fins récréatives, culturelles et sociales, de pair avec des modifications du calendrier scolaire pour faire place, si nécessaire, à des activités d'apprentissage saisonnier ou relatif à la nature ou à des activités récréatives ou de formation professionnelle d'été, permettrait d'amortir le coût élevé de ces installations. (Voir la section sur les installations scolaires.)

CONCLUSIONS

L'instruction primaire et secondaire est une obligation statutaire et un besoin permanent. Ce qu'il faut, c'est rationaliser davantage les systèmes qui répondent à ce besoin de façon que :

a. la qualité des services éducatifs soit telle que les enfants indiens puissent "réussir" à un taux comparable à celui de la population globale;

b. le passage d'un système d'éducation à l'autre puisse s'effectuer sans perte de crédits ou de confiance;

c. les installations éducatives des réserves et les nouvelles technologies d'enseignement soient mieux utilisées;

d. le taux de réussite scolaire des élèves indiens puisse être mesuré en fonction des nécessités économiques et culturelles des Indiens.

Il faudrait envisager immédiatement de supprimer les écoles exploitées par le gouvernement fédéral. Dans le cas des bandes qui ne sont pas prêtes à prendre la relève, les autorités indiennes régionales devraient être encouragées à gérer les établissements ou à prendre des arrangements en vue de les faire gérer par les autorités provinciales.

Il faudrait aussi envisager immédiatement de fermer le reste des écoles résidentielles des réserves.

Il faudrait étudier plus avant la mise sur pied d'un réseau de classes mobiles et de centres d'apprentissage communautaires pour mieux répondre aux besoins éducatifs des collectivités indiennes éloignées.

ÉCOLES PROVINCIALES

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Faire en sorte que les Indiens et les Inuit admissibles aient accès à une instruction primaire et secondaire quantitativement et qualitativement conforme aux particularités et aux besoins sociaux, économiques et culturels des particuliers, des bandes et des collectivités desservis.

RÉSULTATS ATTENDUS

Les Indiens qui fréquentent les écoles fédérales, provinciales ou de bande parviendront à un niveau d'éducation conforme à la politique gouvernementale approuvée.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	158.1	163.0	165.2	166.4	167.7
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus		X		X
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives	X			X

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les Indiens.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	156.9	161.7	163.8	165.0	166.4
Dépenses de fonctionnement					
Traitements F & E	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
Immobilisations					
Prêts (montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	
Gouvernement provincial	100 %
Autre	

REMARQUES

Le taux de réussite scolaire des Indiens est généralement inférieur à la moyenne canadienne, quoiqu'il se soit amélioré sensiblement au cours des 15 dernières années.

Le gouvernement fédéral et les collectivités indiennes n'ont aucun contrôle sur les systèmes provinciaux auxquels les enfants indiens sont admis.

Les parents indiens n'ont guère la possibilité de faire partie des conseils scolaires provinciaux.

Les relations directes entre les conseils scolaires indiens, provinciaux et locaux devraient s'accroître si l'on veut que soient mieux concertés à long terme les efforts déployés par les collectivités indiennes et les systèmes provinciaux pour parvenir au taux de réussite attendu.

ÉCOLES FÉDÉRALES

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Faire en sorte que les Indiens et les Inuit admissibles aient accès à une instruction primaire et secondaire quantitativement et qualitativement conforme aux particularités et aux besoins sociaux, économiques et culturels des particuliers, des bandes et des collectivités desservis.

RÉSULTATS ATTENDUS

Les Indiens qui fréquentent les écoles fédérales, provinciales ou de bande parviendront à un niveau d'éducation conforme à la politique gouvernementale approuvée.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [X] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	54.9	61.3	60.9	52.0	48.9
Années-personnes	1,287	1,274	1,267	1,017	1,017

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus		X		X
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			X
Double emploi/ chevauchement important	X	X		X
Contraintes administratives	X			X

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les Indiens.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	1,287	1,274	1,267	1,017	1,017
Subventions et contributions	10.3	13.2	13.0	12.7	10.6
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	31.2	41.1	41.0	32.5	32.5
F & E	5.5	7.0	6.9	6.7	5.8
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	21.5 %
Ministère	78.5 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Le taux de réussite scolaire des Indiens est généralement inférieur à la moyenne canadienne, quoiqu'il se soit amélioré sensiblement au cours des 15 dernières années.

Quoiqu'il exploite des écoles dans les réserves, le MAINC ne dispose ni des ressources ni des services d'"appui" professionnels (spécialistes de l'élaboration des programmes, conseillers linguistiques et pratiques, etc.) qui font partie de la plupart des systèmes d'éducation.

Beaucoup d'écoles jadis exploitées par le MAINC ont été placées sous la responsabilité des Indiens conformément à la

politique fédérale arrêtée en février 1973. Le MAINC n'exploite plus que 169 des 360 écoles de réserve.

Avec l'élargissement des responsabilités administratives des Indiens, et compte tenu des bons résultats que cela a eus jusqu'à présent, le maintien desécoles exploitées par le gouvernement fédéral conduira sans doute à l'augmentation du double emploi dans la prestation des services éducatifs. Quoiqu'on prévoie une certaine diminution des activités en 1986-1987, l'objectif établi devrait être légèrement modifié de façon à éliminer totalement la prestation de services éducatifs par le MAINC au cours des trois prochaines années. Bien que les frais de fonctionnement des deux systèmes soient à peu près identiques, on ferait des économies en n'administrant plus la paie et les avantages sociaux des enseignants actuellement employés par la fonction publique.

ÉCOLES DE BANDE

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Faire en sorte que les Indiens et les Inuit admissibles aient accès à une instruction primaire et secondaire quantitativement et qualitativement conforme aux besoins sociaux, économiques et culturels des particuliers, des bandes et des collectivités desservis.

RÉSULTATS ATTENDUS

Les Indiens qui fréquentent les écoles fédérales, provinciales ou de bande parviendront à un niveau d'éducation conforme à la politique gouvernementale approuvée.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [X] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	48.2	58.0	59.2	60.3	73.2

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			X
Double emploi/ chevauchement important	X			X
Contraintes administratives	X			X

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (Millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	48.2	58.0	59.2	60.3	73.2
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	100 %
Ministère	
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Les taux de persévérance et de réussite scolaire semblent plus élevés dans les écoles de bande que dans les écoles du gouvernement fédéral.

Il semble que le principal obstacle à leur développement soit le fait qu'elles se considèrent comme, et sont financées comme, des écoles locales plutôt que comme un système scolaire indien.

Tant que le MAINC continuera d'exploiter des écoles dans les réserves, il y aura des chevauchements dans le

système scolaire des réserves aussi bien sous le rapport de la prestation des services que sous celui de l'administration des écoles.

Les provinces pourraient se charger des écoles fédérales, mais un transfert aussi direct ne serait souhaitable ni politiquement ni financièrement à l'heure actuelle. Les systèmes scolaires gérés par les bandes seraient mieux placés pour négocier avec les conseils scolaires provinciaux locaux, si ce transfert devenait jamais souhaitable.

LOGEMENT ET AIDE FINANCIÈRE (AINC 315/4)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Faire en sorte que les Indiens et les Inuit admissibles aient accès à une instruction primaire et secondaire quantitativement et qualitativement conforme aux particularités et aux besoins sociaux, économiques et culturels des particuliers, des bandes et des collectivités desservis.

RÉSULTATS ATTENDUS

Fournir des niveaux approuvés de soutien aux élèves indiens et inuit admissibles pour leur permettre d'atteindre leurs buts en matière d'éducation.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [X] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	39.1	40.5	41.2	41.9	42.2
Années-personnes	239	239	239	239	239

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits			X	X
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats	X			X
Double emploi/ chevauchement important	X			
Contraintes administratives	X			

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les Indiens.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	239	239	239	239	239
Subventions et contributions	31.3	32.0	32.4	32.8	32.9
Dépenses de fonctionnement					
Traitements	4.8	5.0	5.1	5.3	5.4
F & E	3.0	3.5	3.7	3.8	3.9
Immobilisations					
Prêts (montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	86 %
Ministère	14 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Le maintien des écoles résidentielles dans les réserves ne semble pas nécessaire aux besoins d'éducation des élèves indiens. Le logement dans ces établissements coûte deux fois plus cher que dans une pension.

L'une des principales activités des conseillers en orientation consiste à trouver des pensions et à y placer les élèves. Il vaudrait mieux que ce soit fait par les conseillers sociaux, ce qui permettrait aux conseillers en orientation de consacrer plus de temps à leurs tâches propres.

TRANSPORT (AINC 314/5)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Faire en sorte que les Indiens et les Inuit admissibles aient accès à une instruction primaire et secondaire quantitativement et qualitativement conforme aux particularités et aux besoins sociaux, économiques et culturels des particuliers, des bandes et des collectivités desservis.

RÉSULTATS ATTENDUS

Fournir les services approuvés aux élèves indiens et inuit admissibles pour leur permettre d'atteindre leurs buts en matière d'éducation.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [X] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	28.8	30.7	31.3	31.5	32.1
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les Indiens.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes	26.0	28.8	29.3	29.5	30.1
Subventions et contributions					
Dépenses de fonctionnement					
Traitements F & E	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	93.7 %
Ministère	6.3 %
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

Le service fourni semble répondre aux besoins exprimés.

Le transport est assuré en grande partie par des autobus et d'autres véhicules appartenant à des Indiens (particuliers ou bandes), l'adjudication des contrats comportant une clause préférentielle de 10 %.

INSTRUCTION POSTSECONDAIRE DES INDIENS ET DES INUIT (AINC 314)

OBJECTIF

Favoriser et soutenir les possibilités d'éducation et de perfectionnement professionnel des Indiens et des Inuit dans le cadre de l'enseignement postsecondaire.

INTRODUCTION

C'est en vertu d'une politique du gouvernement, non pas d'une obligation légale, que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien offre aux Indiens et aux Inuit un soutien à l'instruction postsecondaire. Bien que quelques Indiens aient poursuivi, dès la fin du 19e siècle, de brillantes études universitaires, ils ont dû leur réussite à la détermination de leurs parents, souvent malgré l'opposition de la bureaucratie.

Après la Seconde Guerre mondiale, et en partie pour répondre aux besoins des anciens combattants, l'enseignement postsecondaire a pris progressivement place parmi les services offerts aux Indiens et aux Inuit.

Les Indiens et les Inuit s'inscrivent aux universités et aux collèges provinciaux pour y suivre les programmes réguliers et, contre remboursement intégral des coûts, les programmes spéciaux. Le soutien financier des étudiants indiens a fait l'objet de grandes modifications en 1975. En 1976, le Collège fédéré des Indiens de la Saskatchewan, à l'université de Regina, a lancé, de concert avec les collèges Blue Quills et Old Sun de l'Alberta, une importante campagne en vue de prendre en main l'instruction postsecondaire des autochtones.

ÉVALUATION DU BESOIN

Abstraction faite du désir par ailleurs normal de la population indienne et du gouvernement de développer au maximum le potentiel des étudiants indiens, les collectivités indiennes ont besoin des connaissances et des compétences que l'instruction postsecondaire permet d'acquérir.

Pendant cinq ou dix ans, l'enseignement postsecondaire devra répondre à un besoin pressant non seulement pour

procurer aux Indiens des compétences dans des domaines précis (administration des affaires, enseignement, services sociaux, génie, mise en valeur des ressources, agriculture, gestion des forêts et des pêches, etc.), mais pour fournir aux collectivités des modèles à imiter.

DESCRIPTION

Enseignement universitaire et professionnel. Les Indiens et les Inuit acceptés par les établissements postsecondaires reçoivent une aide financière au titre des frais de scolarité, des livres et des fournitures scolaires, du transport et de la subsistance. Des subventions d'encouragement (750 $ à la maîtrise, 1,500 $ au doctorat) sont accordées à ceux qui suivent des études supérieures.

Orientation psychologique et professionnelle. Services fournis par des conseillers nommés par le ministère ou les bandes ou achetés à des établissements postsecondaires.

Soutien de la gestion postsecondaire. Programmes spéciaux qui ne sont pas normalement offerts par les établissements postsecondaires et qui peuvent être intégralement achetés.

Préparation à l'université ou au collège. Nouveau programme visant à aider les étudiants (âgés d'au moins 20 ans et ayant terminé au moins leur 11e année) à se préparer pour l'université ou le collège; programme de deux semestres seulement.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	15	18	17
Subventions et contributions	36.7	44.2	50.2
Traitements	0.5	1.2	0.7
F & E	5.8	4.0	8.3
Total	**43.0**	**49.4**	**59.2**

RÉSULTATS

- Au cours des dix dernières années, le nombre d'Indiens fréquentant les établissements

postsecondaires est passé de 2,500 à 8,062 (en 1983-1984). Depuis 20 ans, le taux de participation des Indiens (de 18 à 24 ans) est passé de moins de 1 % à 12 % (la moyenne nationale étant de 20 %).

- Des établissements postsecondaires contrôlés par les Indiens ont également fait leur apparition au cours de la dernière décennie. Le Collège fédéré des Indiens de la Saskatchewan offre un programme complet de quatre ans menant à un diplôme (220 diplômés jusqu'à l'été de 1984); Blue Quills (en Alberta) a 69 diplômés, et 170 autres de ses étudiants se sont inscrits en troisième ou quatrième annéeaux universités provinciales; quant aux 20 premiers étudiants du collège Old Sun (en Alberta aussi), ils sont inscrits en troisième année à l'Université de Calgary.

- Il y a dix autres établissements postscolaires (et non postsecondaires) contrôlés par les Indiens, y compris le Collège communautaire des Indiens de la Saskatchewan, qui offrent des cours de gestion des affaires, de formation professionnelle et de perfectionnement.

- Les Indiens ayant un diplôme universitaire sont généralement spécialisés dans les domaines de l'éducation et des services sociaux, mais leur nombre augmente dans d'autres domaines (par exemple, 15 en médecine et 20 en droit).

- Quoique le taux de participation des Indiens aux études postsecondaires soit toujours inférieur à la moyenne nationale, le nombre d'entre eux qui trouvent du travail après l'obtention de leur diplôme est sensiblement plus élevé. Les 210 diplômés du Collège fédéré travaillent (beaucoup d'entre eux ayant pu choisir entre plusieurs offres) et le taux d'emploi global est supérieur à 90 % selon les calculs. Les Indiens qui ont suivi des cours universitaires ou collégiaux ont également un taux de placement sensiblement supérieur à la moyenne.

CONSIDÉRATIONS

S'il y a relativement peu d'Indiens au niveau postsecondaire, c'est en partie parce que leur taux de réussite au niveau secondaire reste faible. Deux facteurs viennent aggraver ce problème :

a. le manque d'orientation en 7e et en 8e années quant aux cours secondaires nécessaires pour être admis à certaines facultés universitaires;

b. l'absence, dans les collectivités des réserves, de modèles sur lesquels les Indiens peuvent fonder leurs choix de carrière.

Il y a de graves problèmes de chevauchement dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. En vertu de la Loi sur le financement des programmes établis, les provinces reçoivent, en fonction de leur population, Indiens et Inuit compris, des fonds qui couvrent le gros des coûts d'exploitation de l'enseignement postsecondaire. Avant 1977, elles étaient remboursées de 50 % de ces coûts. De nos jours, les crédits de la santé, du bien-être et de l'enseignement postsecondaire étant transférés en bloc, sans être attribués à des programmes précis, les provinces attribuent plus de crédits fédéraux à l'enseignement postsecondaire et moins des leurs.

Le rapport Johnson récemment déposé indique que les quelque 4.5 millions de dollars que les provinces reçoivent pour l'enseignement postsecondaire constituent maintenant 80 % des subventions accordées par les provinces aux universités et aux collèges. Cinq provinces (Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Colombie-Britannique) reçoivent en fait plus de subventions fédérales qu'elles n'en transfèrent à leurs propres établissements. En Ontario, les subventions fédérales couvrent 89 % de ces coûts, en Alberta 73 % et en Saskatchewan 90 %.

Et pourtant, les provinces insistent pour que le MAINC défraie entièrement les études postsecondaires des Indiens et des Inuit, y compris a) les frais de scolarité réguliers; b) les frais de scolarité et de cours spéciaux; c) tous les aspects de l'aide aux étudiants; et d) les services d'orientation psychologique et professionnelle.

Dans le cadre des structures provinciales de dotation en ressources, les universités ne sont pas encouragées à considérer les Indiens comme faisant partie de leur clientèle régulière. Elles ont donc tendance à les considérer comme une source de revenus supplémentaires, à la fois en tant que particuliers (par exemple, les programmes à l'intention des adultes) et en tant que groupes (programmes

spéciaux, pré-droit, etc.). Quoique certains étudiants indiens aient bénéficié de ces formules, leur coût est extrêmement élevé.

Outre qu'il fournit toutes sortes d'aides aux étudiants indiens et inuit résidant dans les réserves, dans les établissements ou sur les terres de la Couronne, le MAINC est appelé à fournir le même genre d'aide aux Indiens installés en permanence à l'extérieur des réserves, car les provinces ont refusé d'assumer cette responsabilité.

Une étude récente (PMA Consulting Group, 1984) indique que, pour relever au niveau de la moyenne nationale le nombre des Indiens qui suivent/réussissent des études postsecondaires, il faudra tripler les dépenses au cours des dix années qui viennent.

SOLUTIONS POSSIBLES

Retenir la partie du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire qui correspond à la population indienne des provinces, et l'appliquer directement à l'instruction postsecondaire des Indiens. Il est patent que, dans bien des cas, le gouvernement fédéral finance en double l'instruction postsecondaire des Indiens. Cette solution permettrait de corriger, dans une certaine mesure, cette anomalie.

Il y a danger que les provinces demandent alors que cette solution soit appliquée aux services de santé et aux services sociaux aussi. Les répercussions financières et philosophiques de cette solution (c'est-à-dire la prestation de services distincts à tous les Indiens, qu'ils habitent ou non une réserve) devraient être considérées comme relevant d'un secteur spécial de financement et d'exécution de programmes.

Renégocier les accords de financement avec les provinces de façon qu'il soit reconnu qu'elles reçoivent déjà des fonds importants au titre de l'instruction postsecondaire des Indiens et des Inuit. Sans réduire l'accès des étudiants autochtones aux études postsecondaires, cette mesure dissiperait l'impression que le MAINC est responsable des frais d'éducation des Indiens et des Inuit en dépit de ce que les provinces reçoivent déjà à ce titre. Il faudrait que les services supplémentaires ou spéciaux dont le MAINC a besoin continuent à être facturés

séparément, mais il serait possible de faire d'importantes économies dans l'ensemble du secteur de l'enseignement postsecondaire.

Envisager la création d'un système d'établissements postsecondaires contrôlé par les Indiens et agréé par les provinces. Le meilleur taux de réussite dans ces établissements indique qu'ils semblent mieux adaptés pour fournir ce niveau d'éducation aux autochtones que les universités et les collèges traditionnels. Cependant, le gouvernement fédéral devrait poser comme condition à son soutien que ces établissements cherchent à suppléer aux fonds publics par des fonds privés, comme le font les établissements non indiens analogues. Il faudrait également envisager que ces institutions se spécialisent dans les programmes d'"extension" et les technologies de pointe (par exemple les techniques de transmission bidirectionnelle par satellite et en hyperfréquence) semblables à celles dont fait largement usage l'Université de l'Athabasca, afin de diminuer le fardeau financier et émotif qui pèse sur les étudiants autochtones des réserves éloignées.

Substituer au présent système de subventions aux étudiants un système de bourses, de subventions et de prêts. Le système actuel, qu'on a fini par considérer comme un "droit", exige des étudiants peu de comptes à rendre. Comme il combine les anciens taux de formation de la main-d'oeuvre et les allocations d'assurance-chômage, il offre une échelle de paiements améliorée exempte de toute évaluation de rendement.

Il devrait être remplacé par un système de bourses, de subventions et de prêts alignés sur ceux des provinces qui tienne compte du besoin de l'étudiant, de sa charge de cours, de ses chances de réussite et de la durée de son programme. Il devrait aussi tenir compte du dossier scolaire de l'étudiant et envisager la prestation d'un service dans une collectivité indienne comme solution de remplacement au remboursement des prêts.

Il devrait être fourni sur la même base que l'aide aux études secondaires - c'est-à-dire que l'étudiant doit habiter dans une réserve ou sur des terres de la Couronne.

Supprimer le programme actuel d'orientation psychologique et professionnelle. Il n'y a pas d'indicateur clair de l'efficacité du programme actuel. Beaucoup desfonctions remplies par les conseillers du ministère sont de nature

administrative et pourraient être remplies tout aussi bien par des commis compétents. Une révision complète du programme est pour le moins nécessaire.

CONCLUSIONS

Quoiqu'il y ait eu une augmentation considérable des taux de participation et de réussite dans ce secteur, il faudra augmenter considérablement les ressources financières au cours des prochaines années pour que ces taux atteignent la moyenne nationale.

Cependant, une bonne partie des dépenses accrues des dix dernières années semblent produire des résultats, en particulier en ce qui a trait aux établissements d'enseignement postsecondaire gérés par les Indiens. L'examen immédiat de la politique du gouvernement fédéral relative à ces établissements est recommandé.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il faudrait envisager immédiatement de faire des économies en éliminant le double financement de l'instruction postsecondaire des Indiens et des Inuit qui se produit dans le cadre du FPE, tout en tenant compte du fait qu'il s'agira d'un précédent pour les programmes d'aide sociale et de santé.

Il faudrait se pencher immédiatement sur la question des économies globales qui pourraient être faites grâce à la révision des taux d'aide aux étudiants et à l'élimination du programme d'orientation psychologique et professionnelle.

Il faudrait étudier en outre l'efficacité dont ont fait preuve jusqu'à présent les établissements d'enseignement postsecondaire gérés par les Indiens et agréés par les provinces. La base financière des établissements actuels devrait être reconnue et leur possibilité de réussite future soigneusement analysée.

INSTALLATIONS SCOLAIRES (AINC 319)

OBJECTIF

Fournir des fonds d'équipement et d'exploitation pour mettre des installations scolaires à la disposition des enfants autochtones et pour les entretenir d'une manière qui soit économique et qui prolonge au maximum leur durée de vie utile.

DESCRIPTION

La prise en charge par le gouvernement fédéral de la responsabilité des installations scolaires des réserves est assez récente. Certains traités disposent qu'un enseignant et une école seront fournis, d'autres qu'un enseignant sera fourni une fois que les écoles indiennes auront été établies. Dans certains cas, les négociations relatives au traités se sont déroulées et les documents pertinents ont été signés dans des écoles de mission.

Avant 1945, il y avait peu d'écoles dans les réserves. Il s'agissait pour la plupart d'écoles résidentielles construites, possédées et entretenues par des ordres religieux. Le gouvernement fédéral leur versait des subventions pour ce service tout en renonçant au contrôle des installations.

Cette situation a changé au cours des années 1950 et 1960, lorsque le gouvernement fédéral a exigé que ces établissements soient conformes aux normes provinciales, à la suite de quoi les frais des ordres religieux se sont accrus sensiblement. C'est pourquoi le MAINC déploie un important effort de "rattrapage" tant pour améliorer les installations existantes, qui souvent ne correspondent pas aux normes éducationnelles et présentent des dangers pour la santé et la sécurité, que pour répondre aux besoins d'une population scolaire grandissante.

De plus, le MAINC s'est lancé dans la négociation d'accords de financement des immobilisations pour faire de la place aux enfants indiens dans les écoles provinciales situées à l'extérieur des réserves.

ANALYSE

a. **projection sur cinq ans (82/83 à 86/87)**

35 nouvelles écoles;	
8 agrandissements	335,777,160 $
Écoles construites conjointement (hors réserves)	28,293,800 $
	364,070,960 $

b. **projection sur dix ans (82/83 à 91/92)**

45 nouvelles écoles;	
10 agrandissements, 2 rénovations	389,613,000 $
Écoles construites conjointement	28,293,800 $
	417,906,960 $

Ces estimations sont considérées comme incomplètes :

a. elles sont fondées sur la documentation disponible dans les bureaux régionaux et non sur une étude en bonne et due forme des besoins des collectivités;

b. il y a un déséquilibre important entre les cinq premières et les cinq dernières années de la projection sur dix ans, ce qui indique une connaissance incomplète des besoins à long terme;

c. aucune école construite conjointement n'est prévue après les cinq premières années.

Le MAINC procède actuellement à une nouvelle étude des besoins.

DESCRIPTION

Installations scolaires, équipement. A trait aux frais de construction des bâtiments, des résidences de professeurs et des infrastructures (eau, égouts et voies de circulation internes, mais non routes de la réserve empruntées par les autobus).

Installations scolaires, exploitation. Couvre le coût des petits travaux de réparation et d'entretien ainsi que le salaire des concierges, des mécaniciens de machines fixes, etc.

DÉPENSES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	116	116	116
Équipement			
Grands projets (gérés par TPC)	30.3	30.3	58.3
Accords de contribution (provinces/bandes)	29.0	44.9	28.8
Exploitation			
Écoles fédérales	10.3	9.1	11.7
Accords de contribution (bandes)	16.9	17.7	19.0
Traitements (écoles fédérales)	3.4	3.5	4.8
Total	**89.9**	**105.6**	**122.6**

RÉSULTATS

- Les projets d'aménagement d'écoles ont généralement une durée de cinq ans, ce qui comprend la planification, la conception, l'approbation et la construction proprement dite. Au cours des dix dernières années, il y a eu 20 projets en moyenne par an à l'une ou l'autre de ces étapes. Le coût moyen par projet a été d'environ 3 millions de dollars.

- Depuis 10 ans, les écoles ont été construites, agrandies et rénovées conformément aux normes nationales de construction, de manière que les installations des réserves soient comparables aux installations provinciales.

CONSIDÉRATIONS

Lorsque des places sont achetées pour les enfants des réserves dans les écoles provinciales et que ces enfants font par la suite leurs études dans les réserves, il n'y a pas de manière satisfaisante de recouvrer des provinces les coûts pour en faire bénéficier les élèves des réserves. C'est ainsi qu'il y a des places "libres" dans les écoles provinciales et qu'il n'y a pas assez de "places" dans les réserves.

Le nombre des élèves instruits dans les petites réserves ne justifie pas la mise sur pied d'un éventail complet d'installations scolaires. Il s'ensuit que les installations sont rudimentaires et que les parents sont mécontents. De plus, la construction d'écoles dans les localités éloignées comporte un surcoût au titre du transport des matériaux, des taux de rénumération, de l'entretien des équipes, etc.

C'est pourquoi on est en train de mettre au point de nouvelles formules permettant de mieux tenir compte des besoins des élèves et des collectivités en faisant un usage multiple des locaux disponibles.

Les grands projets de construction sont gérés par Travaux publics Canada. Des dispositions peuvent être prises pour que la supervision des projets soit assurée par les bandes, quoique cela ne se produise généralement que pour les petits projets. Cependant, la bande Morley sera pleinement responsable de la construction d'une école de 7 millions de dollars, montant dont le ministère fournira 5 millions et la bande le reste, pour les éléments supérieurs aux normes habituelles.

Un certain nombre d'écoles ont été construites à l'aide de la main-d'oeuvre des réserves et non par des entrepreneurs de l'extérieur de façon que les collectivités indiennes puissent bénéficier de tous les avantages économiques potentiels.

La grande différence entre les façons de procéder provinciales et fédérales en ce qui concerne la construction des écoles réside dans la méthode de financement. Les frais de construction des écoles provinciales sont couverts par des débentures municipales à long terme; le gouvernement fédéral, lui, paie directement la construction d'écoles dans les réserves et l'achat de places dans les écoles provinciales. De plus, les écoles provinciales doivent être assurées. Lorsqu'une école de réserve brûle, les priorités de financement sont déjà établies et il faut attendre en moyenne cinq ans pour que les installations soient remplacées. Pendant cette période, les salles de classe mobiles sont la seule solution.

SOLUTIONS POSSIBLES

Pour ce qui est de la construction d'écoles dans les réserves, le gouvernement fédéral devrait réviser sa

politique de financement des immobilisations et envisager un mode de remboursement par débentures. Il serait ainsi possible d'accélérer considérablement la fourniture des installations scolaires nécessaires et d'éliminer plus rapidement les écarts les plus gênants entre les installations provinciales et celles des réserves. Il faudrait également envisager d'assurer les bâtiments contre l'incendie.

Il faudrait envisager d'utiliser des classes mobiles pour compléter les installations scolaires de base des réserves accessibles par routes. Lorsqu'il n'est pas possible de construire des installations permanentes, des laboratoires et des ateliers de formation ambulants spécialement équipés, semblables à des roulottes d'exposition, pourraient faire le tour des réserves en passant de deux à trois semaines dans chacune d'elle, pour compléter le programme normal. Des enseignants spécialement formés pourraient accompagner les roulottes.

Dans les collectivités éloignées, fournir des crédits d'équipement supplémentaires pour les installations récréatives et culturelles; les combiner à des allocations d'équipement scolaire afin de créer des centres d'apprentissage communautaires. Une telle combinaison de crédits permettrait de fournir des installations plus complètes, à usages multiples, répondant aux besoins éducatifs de touts les groupes d'âge de la réserve.

Négocier des arrangements avec les autorités provinciales et indiennes afin de placer les écoles des réserves sous les auspices de la province. Comme dans le cas du District scolaire de Nass (dans le nord de la Colombie-Britannique), la collectivité indienne continue d'exploiter l'école, mais le fait directement dans le cadre provincial. La construction des écoles (centres d'apprentissage communautaires) nécessaires pourrait alors être payée dans le cadre des remboursements de débentures provinciales. (Voir la section sur l'instruction élémentaire et secondaire).

CONCLUSIONS

Comme il faudra continuer à fournir des services éducatifs dans les réserves, il faudra aussi continuer à fournir des écoles et des résidences de professeurs soit en les construisant, soit en rénovant, lorsque faire se peut, ou en agrandissant les installations existantes.

Afin de faire un meilleur usage des crédits d'équipement, il faudrait envisager immédiatement des solutions de remplacement pour le financement de la construction des écoles, y compris l'utilisation de méthodes de paiement à long terme (par exemple, l'émission de débentures).

Il faut étudier plus à fond les solutions applicables aux localités les plus éloignées, solutions qui consisteraient à intégrer la construction des écoles dans d'autres projets d'équipement de façon à fournir des installations polyvalentes ou à employer des classes mobiles pour compléter les installations de base permanentes.

La participation plus directe des autorités provinciales à la fourniture d'installations scolaires dans les réserves constituerait un prolongement d'une option de politique et de programme existante.

Examen par secteur

AIDE SOCIALE ET BIEN-ÊTRE

LISTE DES PROGRAMMES

Les programmes d'aide sociale et de bien-être fournis aux Indiens et aux Inuit ont coûté 278 millions de dollars en 1983-1984, montant qui devrait passer à 313 millions de dollars en 1985-1986. Ces programmes, qui comptent 123 années-personnes, sont les suivants :

Aide sociale. Subvenir aux besoins élémentaires (nourriture, vêtements, logement, articles ménagers, etc.) et aux besoins spéciaux (funérailles, biens ménagers perdus dans les incendies, etc.) des particuliers ou chefs de famille qui, étant en chômage ou incapables de travailler, peuvent démontrer qu'ils ont besoin de ce service. Le programme prévoit également, dans ce cadre, des services d'orientation et des services spéciaux visant à satisfaire les besoins particuliers des enfants qui doivent être placés temporairement hors du foyer (219 millions de dollars et 119 années-personnes en 1983-1984).

Aide à l'enfance. Aider à placer les enfants qui sont dans le besoin dans des foyers nourriciers ou dans des établissements spécialisés tout en assurant leurs besoins de subsistance et en les conseillant, ce service étant de plus en plus souvent fourni, dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales, par les autorités indiennes locales (40 millions de dollars en 1983-1984).

Soins aux adultes. Fournir de l'aide et des services aux Indiens handicapés ou âgés, y compris les soins en établissement ou à domicile, les services d'auxiliaires familiales, etc. (7.4 millions de dollars en 1983-1984).

Aide aux personnes et aux familles. Fournir de l'aide dans les cas qui ne sont prévus ni par la loi ni par les ententes avec les provinces, y compris la prestation de services d'orientation et la sélection des enfants qui sont dans le besoin et qui doivent être placés dans des foyers nourriciers, etc. (7.7 millions de dollars en 1983-1984).

Réintégration. Accorder de l'aide aux autorités indiennes locales pour que celles-ci fournissent elles-mêmes, ou par contrats avec des entrepreneurs privés,

des services de réadaptation globale pour les Indiens adultes handicapés (96,000 $ en 1983-1984).

Services sociaux communautaires. Aider les bandes à évaluer leurs besoins en garderies, en centres d'accueil, en services d'auxiliaires familiales, et à répondre à ces besoins (3.5 millions de dollars en 1983-1984).

HISTORIQUE

L'aide aux Indiens incapables de subvenir à leurs propres besoins remonte à l'époque de la disparition du bison des Prairies, et l'aide à l'enfance, en particulier dans le cas des enfants qu'il faut retirer du foyer, tire son origine du système des écoles résidentielles. Pourtant, aucune loi particulière ne prescrit le versement, par un organisme fédéral, de prestations sociales aux Indiens et aux Inuit; aucune loi ne prévoit de règles, de modalités ou de normes à cet égard.

Quoique le MAINC ait depuis longtemps fourni ces services pour suivre la tradition et pour atteindre les objectifs de la politique fédérale, il a, ces dernières années, eu recours aux services et aux normes établis aux termes des lois provinciales. Cette façon de faire est conforme aux pouvoirs conférés aux provinces, mais elle a vivement mécontenté les Indiens qui soutiennent a) que la réinstallation forcée d'enfants indiens nécessiteux dans des familles non autochtones est une forme de "génocide culturel", et b) qu'en raison du "paragraphe 91(24)" et des traités qui les lient au gouvernement fédéral, les provinces ne devraient pas pouvoir exercer quelque autorité que ce soit sur la vie des Indiens des réserves.

On a tenu compte de ces critiques au cours des dernières années, avec, pour résultat, que a) l'exercice de la compétence provinciale dans les réserves dérive maintenant largement d'ententes bilatérales ou trilatérales, et que b) nombre de services nécessaires sont désormais fournis par des organismes indiens locaux approuvés et créés spécialement à cette fin.

OBSERVATIONS

Il semblerait qu'il existe un important problème de chevauchement dans l'administration globale du programme d'aide sociale. Les gouvernements provinciaux fournissent des programmes dont les coûts sont partagés à parts égales

en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) mais, en raison du fait qu'ils insistent pour que le gouvernement fédéral assume la totalité du coût des programmes fournis aux Indiens des réserves et, dans certains cas, de l'extérieur des réserves, il en résulte un "double financement" important.

Une bonne partie des services qui sont maintenant financés par le MAINC sont administrés par les autorités indiennes locales. Quoiqu'il soit nécessaire de parvenir à un arrangement avec les provinces sur la question générale du financement, toute entente nouvellement conclue ou révisée devrait exiger que les administrations indiennes qui sont capables de fournir les services nécessaires soient reconnues comme organismes de prestation des services appropriés.

Beaucoup de bandes indiennes ont utilisé une partie de leurs fonds d'aide sociale pour créer des emplois dans les réserves, en particulier dans le cadre du Programme assistance-travail (PAT) ou du Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS). Ce principe de l'"assistance-travail", par opposition à l'assistance sociale, trouve un très bon accueil dans les collectivités indiennes; malheureusement, il n'est pas conforme aux principes généraux et aux modalités administratives des programmes du RAPC, et les provinces ne peuvent pas s'entendre pour reconnaître ce genre d'initiatives.

CONSTATATIONS

Certains chevauchements de programmes semblent s'être produits dans le cas des mesures prises récemment par le MAINC lui-même. Le Programme d'aide aux enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels semble répondre parfois aux mêmes besoins que les programmes de placement des enfants dans le besoin. Les services d'aide aux personnes et aux familles paraissent recouper certains programmes d'aide sociale. Les services sociaux communautaires et les soins aux adultes semblent se chevaucher dans certains cas, et il y a un danger réel de chevauchement entre le Programme de réintégration et les secteurs équivalents du Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones.

De même, il faudra rationaliser quelque peu les mandats du MAINC et de Santé et Bien-être social Canada (SBSC) dans le domaine des soins aux adultes. C'est le MAINC qui

finance cette activité, mais, dans la réalité, c'est SBSC qui fournit la plupart des services.

Pour ce qui est des services de santé aux Indiens et aux Inuit, il faut bien reconnaître qu'en dépit des dépenses élevées, les programmes ne s'attaquent qu'aux symptômes et non à la cause des problèmes. Le chômage chronique, le surpeuplement des logements, la violence intra-familiale et les ruptures qui déchirent la trame sociale des communautés autochtones sont au coeur du problème.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il faudrait envisager immédiatement les mesures suivantes :

Conclure une série d'ententes fédérales-provinciales qui permettraient de fournir des programmes dans les réserves en vertu des modalités de financement définies actuellement dans le RAPC. Ces programmes toucheraient les secteurs suivants :

- les prestations d'assistance sociale;
- les soins aux adultes pour les Indiens âgés qui sont dans le besoin; et
- l'aide à l'enfance.

Ce faisant, il faudrait reconnaître pleinement l'aptitude des autorités indiennes locales à administrer et à fournir les services nécessaires.

La conséquence directe de ces ententes serait que la composante du MAINC relative à l'administration de l'aide sociale ne serait plus nécessaire, ce qui permettrait de réduire le montant du financement fédéral.

Favoriser la création de sociétés indiennes d'aide à l'enfance qui appuieraient matériellement les services d'aide à l'enfance dans les collectivités indiennes.

Encourager les collectivités indiennes à lever d'elles-mêmes des fonds pour le financement des installations de soins aux adultes, qui seraient alors louées au gouvernement responsable de cette aide.

Obtenir les autorisations nécessaires à l'élargissement de programmes d'assistance-travail dans les réserves, comme solution de remplacement aux prestations sociales.

Examiner avec attention les programmes suivants pour les intégrer dans les grands programmes existants, de façon à éviter tout chevauchement financier ou administratif qui peut ou pourrait exister :

- Programme d'aide aux enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels
- Services d'aide aux personnes et aux familles
- Services de réintégration
- Services sociaux communautaires

Si les propositions énoncées ci-dessus ne sont pas considérées comme une solution de rechange acceptable, il faudrait alors envisager de donner au gouvernement fédéral le pouvoir et le mandat de fournir ces programmes, mais d'en confier l'élaboration, l'administration et la prestation aux autorités indiennes locales.

AIDE SOCIALE (AINC 36)

OBJECTIF

Fournir aux Indiens et aux Inuit nécessiteux qui y sont admissibles des services d'aide sociale conformes aux normes gouvernementales.

INTRODUCTION

La prestation de l'aide sociale aux Indiens nécessiteux s'effectue dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et non en vertu d'une disposition particulière de la Loi sur les Indiens, et comme une sorte de transposition moderne du vieux principe de la "ration", convenu avec les Indiens lorsque leur mode d'existence fut bousculé.

Le taux de l'aide sociale versée aux Indiens varie d'une province à l'autre.

L'aide sociale fournit directement des fonds et des services (de counselling, par exemple) aux Indiens (particuliers ou chefs de famille) des réserves qui sont en chômage, à la suite d'un examen d'évaluation des besoins.

Cette aide est également fournie aux Indiens qui vivent à l'extérieur des réserves et qui ne satisfont pas encore aux critères d'admissibilité des provinces, ainsi qu'à certains non-Indiens vivant dans les réserves.

Les gestionnaires des bandes sont autorisés à utiliser une partie des fonds de l'aide sociale pour réaliser des projets générateurs d'emplois pour les membres de la bande. Les bandes feraient volontiers un plus large usage de cette disposition, mais les règlements généraux du RAPC n'encouragent pas cette façon de faire.

L'aide sociale est également fournie dans le cadre d'ententes conclues avec les autorités municipales, territoriales et provinciales (par exemple, l'Entente Canada-Ontario).

ÉVALUATION DU BESOIN

Le besoin d'aide sociale restera aigu tant que la crise de l'emploi se poursuivra dans les réserves.

Le nombre de cas par mois a augmenté de près de 25 % entre 1981-1982 et 1983-1984.

	81/82	82/83	83/84
Employables	230,921	255,277	267,138
Non employables	204,779	226,378	236,896
Total	**435,700**	**481,655**	**504,034**

Les besoins futurs dépendront du taux de chômage des Indiens.

DESCRIPTION

Aide sociale - besoins élémentaires. Aider financièrement les personnes et les familles qui sont dans le besoin pour leur permettre de préserver leur santé, leur sécurité, leur dignité et leur viefamiliale.

Aide sociale - besoins particuliers. Fournir aux personnes et aux familles dans le besoin une aide financière supplémentaire mais essentielle (par exemple, pour remplacer les biens ménagers perdus dans un incendie, pour financer les funérailles, etc.).

Payer les salaires et supporter les frais administratifs du personnel, y compris le personnel des conseils de bande et de district, offrir des services de counselling, vérifier l'admissibilité des candidats, examiner les appels interjetés relativement à l'évaluation des besoins, et administrer les ententes conclues avec les administrations municipales et les gouvernements territoriaux et provinciaux.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	199	118	119
Besoins élémentaires	195.4	214.7	220.5
Besoins particuliers	5.4	7.1	6.8
Prestation des services	17.9	16.2	17.4
Total	**218.7**	**238.0**	**244.7**

RÉSULTATS

- Aide financière et services aux Indiens et à certains non-Indiens (par exemple, aux femmes abandonnées ou aux familles qui ont perdu leur statut en raison d'un mariage à un non-Indien) qui sont dans le besoin et qui habitent dans des réserves ou sur des terres de la Couronne.

- Élaboration d'un programme d'aide aux enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels, qui verse des allocations pour l'entretien des enfants par d'autres familles ou d'autres membres de la collectivité lorsque les parents naturels ne sont pas capables de subvenir aux besoins de l'enfant ou de verser une pension alimentaire. En 1983-1984, on s'est occupé de 1,747 enfants, ce qui a nécessité 20,966 mois d'aide pour un montant de 3,654,700 $.

- Dans certaines collectivités, les fonds de l'aide sociale ont servi à créer des emplois dans le cadre du Programme assistance-travail (PAT) et du nouveau Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS). Les emplois ainsi créés en 1983-1984 équivalaient à 31,200 mois-personnes.

- Ententes conclues avec quelques autorités non fédérales (par exemple, l'entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être) pour fournir des services aux Indiens vivant à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves.

CONSIDÉRATIONS

Le MAINC ne s'appuie pas sur des dispositions législatives particulières pour offrir une aide sociale aux Indiens, qu'ils vivent ou non dans des réserves. Le programme actuel est issu de l'interprétation juridique que le ministère a donné à son mandat et à ses responsabilités.

Lorsque le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) vit le jour, la prestation de services de bien-être dans les réserves par le MAINC était une chose bien établie et l'entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être (1965) avait déjà été conclue. Cela signifiait que la prestation de l'aide sociale aux Indiens des réserves était considérée comme une responsabilité fédérale. C'est

pourquoi il y a chevauchement considérable de services dans ce domaine, ainsi qu'une certaine forme de "double financement".

Dans le cadre du RAPC, le gouvernement fédéral partage à parts égales avec les provinces le coût de l'aide sociale, de l'aide à l'enfance et de certaines composantes des soins aux adultes. (La composante du programme de soins aux adultes qui a trait aux services de santé est assurée dans le cadre du financement des programmes établis.)

Le MAINC paie la totalité des frais des mêmes programmes fournis aux Indiens des réserves et, dans certains cas, aux Indiens vivant à l'extérieur des réserves (par exemple, pendant les 12 premiers mois du séjour à l'extérieur d'une réserve, alors qu'ils ne sont pas encore considérés comme des résidants de la province). Comme il est peu probable que les provinces acceptent de considérer les Indiens des réserves comme des résidants ordinaires, le gouvernement fédéral devra continuer de payer les 50 % de l'aide sociale qui ne sont pas supportés par le RAPC.

Quoique le MAINC utilise le RAPC comme norme de conception et d'application des programmes, certains services fournis par les gouvernements provinciaux aux non-Indiens ne sont pas accessibles aux Indiens des réserves, alors que d'autres programmes élargis du MAINC (par exemple, l'assistance-travail) ne sont pas autorisés par les programmes provinciaux. Il existe donc des écarts considérables dans le financement, même lorsque des ententes fédérales-provinciales ont été conclues, puisque le MAINC doit toujours compléter certaines parties du programme.

Comme certaines régions administratives du MAINC ne correspondent pas aux frontières des provinces (par exemple, la région de l'Atlantique) et comme il faut verser des paiements équitables à tous les Indiens de ces régions, il arrive parfois que certaines allocations soient plus élevées que les taux provinciaux applicables. Ceci a donné lieu à des frictions qui ont provoqué un certain ressentiment entre les autorités concernées.

Les fonds d'aide sociale utilisés pour la création d'emplois ont néanmoins été enregistrés comme dépenses d'aide sociale. Or, comme ces fonds sont à peu près trois fois plus élevés que les prestations proprement dites, les données relatives au coût de l'"aide sociale" dans les réserves indiennes s'en trouventdéformées.

Les bandes se chargent de plus en plus de la gestion des services d'aide sociale dans les réserves. Plus de 80 % du programme est maintenant administré par les bandes.

SOLUTIONS POSSIBLES

Conclure une série d'ententes fédérales-provinciales dans le cadre desquelles les programmes visant les Indiens seraient fournis aux termes de régimes et de lignes directrices provinciales établis. Le MAINC n'aurait plus à intervenir et à fournir directement ces programmes aux Indiens; les administrations des bandes devraient continuer à fournir ces services dans les réserves.

Il ne faut toutefois pas oublier que certaines allocations (par exemple, les allocations de logement dans les localités éloignées) ne sont pas payées par la province.

Transférer le coût du Programme d'assistance-travail du programme d'aide sociale au programme de création d'emplois approprié. Cette mesure ne permettera pas de faire des économies, mais elle assurera une plus grande exactitude dans les rapports sur la répartition des fonds entre les divers programmes.

De plus, elle contribuera éliminer tout double financement ou chevauchement des paiements résultant de l'inscription erronée de fonds, provenant de sources différentes, dans le même secteur de programmes et à des fins identiques.

Si la prestation de l'aide sociale aux Indiens doit demeurer une responsabilité du gouvernement fédéral, il faut donner à celui-ci le mandat législatif pour fournir le programme et ne plus permettre ce genre de transfert fiscal d'aide sociale aux provinces. Le présent système signifie que, non seulement le programme actuel est mal géré, du point de vue du personnel professionnel, mais que les secteurs de double financement continueront de faire peser un fardeau financier inutile sur le gouvernement fédéral.

Examiner le Programme d'aide aux enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels pour s'assurer qu'il ne complète ni ne remplace les programmes ordinaires d'aide à l'enfance. L'utilisation de plus en plus fréquente de ce programme et les niveaux de dépenses qu'il englobe nous portent à croire qu'il pourrait donner lieu à des chevauchements et qu'il faudrait l'étudier avec soin.

Mettre davantage l'accent sur le Programme d'assistance-travail comme solution de remplacement aux prestations d'aide sociale. Les conseils de bande ont très clairement indiqué qu'ils voudraient avoir davantage de liberté d'action et de pouvoirs pour mettre en application leur conception du "travail pour le bien-être".

CONCLUSIONS

Puisqu'aucune disposition législative particulière ne prévoit la prestation directe de programmes d'aide sociale aux Indiens, il existe, à ce chapitre, un double emploi considérable, car les provinces considèrent que c'est le MAINC qui est responsable de l'application des programmes chez les Indiens des réserves. De nouvelles ententes fédérales-provinciales permettraient d'éclaircir la situation et d'éliminer la nécessité, pour le MAINC, de maintenir des structures administratives parallèles.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il faudrait envisager immédiatement de conclure une série d'ententes fédérales-provinciales sur la prestation des services, ce qui éliminerait le besoin, pour le MAINC, de s'en occuper.

Il faudrait envisager immédiatement d'élargir l'assistance-travail comme mode de transition entre le bien-être et l'emploi.

Il faudrait également envisager immédiatement la possibilité de supprimer les chevauchements de financement entre le Programme d'aide aux enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels et les services ordinaires d'aide à l'enfance.

Les administrations des bandes devraient continuer de participer à la prestation des services nécessaires dans les réserves, parce qu'elles ont montré qu'elles en étaient de plus en plus capables et parce qu'elles sont les mieux placées pour déterminer les besoins locaux et y répondre.

ENTENTE CANADA-ONTARIO SUR LES PROGRAMMES DE BIEN-ÊTRE À L'INTENTION DES INDIENS (AINC 96)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Fournir aux Indiens et Inuits qui sont dans le besoin et qui y sont admissibles des service d'aide sociale, conformément aux normes gouvernementales.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les individus ou les familles indiennes et inuit qui y sont admissibles reçoivent une aide aux taux et conditions autorisés, assortie des services de maintien du revenu conformes à leurs besoins.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	27.6	32.5	33.0	33.1	33.3
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	27.6	32.5	33.0	33.1	33.3
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	
Gouvernement provincial	100 %
Autre	

REMARQUES

L'entente fonctionne bien, les services provinciaux, y compris l'aide sociale, l'aide à l'enfance, les soins aux adultes et les garderies et centres d'accueil, étant fournis aux Indiens des réserves et à quelques autres collectivités.

Certaines bandes indiennes participent à la prestation de ces services et on les encourage à être encore plus actives dans ce domaine.

SERVICES DE BIEN-ÊTRE SOCIAL AUX ENFANTS INDIENS ET INUIT (AINC 981)

OBJECTIF

Aider les familles et les enfants indiens, qu'ils vivent ou non dans des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

INTRODUCTION

Avant l'abolition des écoles résidentielles dirigées par l'Église, nombre d'enfants indiens placés dans ces établissements y étaient tout autant pour des raisons de bien-être social que pour des raisons éducatives. Cela était particulièrement vrai au cours des dernières années. De même, les groupes religieux ont puissamment contribué, au cours des années 1950 et 1960, à persuader les Indiens de placer leurs enfants dans des logements privés situés à l'extérieur des réserves pour des raisons de bien-être et d'éducation. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Comme l'influence de l'Église se faisait moins sentir et que les écoliers indiens fréquentaient l'école assidûment tout en demeurant chez leurs parent, il est devenu évident qu'il était de plus en plus nécessaire de fournir des services de bien-être. Aussi, la prestation par le MAINC de services d'aide aux enfants indiens est-il un phénomène récent, imposé par la nécessité, mais non appuyé par une loi fédérale.

Récemment, les Indiens se sont violemment opposés aux programmes provinciaux d'adoption des enfants indiens par des non-Indiens vivant à l'extérieur des réserves. Ils ont fait valoir, avec succès d'ailleurs, que la prestation de services d'aide à l'enfance, y compris le placement des enfants ailleurs que chez leurs parents, pourrait être effectuée bien mieux par des organismes indiens compétents de services sociaux .

Un nombre sans cesse croissant d'ententes tripartites et bipartites entre le gouvernement fédéral et les provinces

ou les territoires ont donc été signées, dans le cadre desquelles la conception, la prestation et le contrôle administratif des services d'aide à l'enfance ont été transférés à des organismes indiens.

ÉVALUATION DU BESOIN

Compte tenu du fait que 70 % des dépenses du ministère relatives aux services sociaux sont consacrées tous les ans à cette activité, de l'attention grandissante que la population accorde à la question du mauvais traitement des enfants et des difficultés que les parents indiens ont toujours à assurer à leurs enfants un milieu familial sûr et économiquement autosuffisant, le besoin de ces services va continuer de s'accroître.

DESCRIPTION

Services d'aide à l'enfance - Ce titre recouvre les trois éléments suivants :

- la prestation, dans les réserves, par les organismes provinciaux et indiens, de services visant les soins à apporter aux enfants indiens maltraités ou délaissés;

- la prestation de services à certains enfants indiens, vivant à l'extérieur des réserves, qui n'ont pas droit aux services provinciaux;

- la prestation de soins en établissement, de soins en foyer nourricier ou le placement dans des logements individuels ou collectifs, l'entretien de particuliers et les services de counselling.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Services d'aide à l'enfance	40.4	45.3	44.6

RÉSULTATS

La prestation de services dans les réserves aux enfants dans le besoin, dans le cadre d'ententes conclues avec les autorités provinciales, ces services étant fournis par des organismes sociaux non fédéraux ou relevant des conseils de bande ou de tribu.

CONSIDÉRATIONS

Puisque les provinces reçoivent des fonds du Régime d'assistance publique du Canada pour payer 50 % des frais des programmes d'aide à l'enfance, la demande des provinces, qui voudraient que le MAINC assume 100 % du financement des services d'aide aux enfants indiens des réserves, constitue clairement un cas de chevauchement financier, qui aboutit à un "double financement" important de la part du gouvernement fédéral.

Les normes provinciales déterminent quels services d'aide doivent être fournis aux enfants indiens. Certaines provinces ont accepté que les services soient fournis dans les réserves directement par des organismes autorisés par la province, y compris les conseils de bande ou de tribu (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Manitoba et, dans la région du Petit lac des Esclaves, l'Alberta). Les autres ne l'ont pas accepté.

L'adoption d'enfants indiens par des familles non indiennes est devenue une question très litigieuse. Les Indiens ont qualifié cette pratique de "génocide culturel", en particulier lorsque les placements ont été faits dans des familles résidant aux États-Unis. Les Indiens sont de plus en plus convaincus que ces placements pourraient être faits dans des familles indiennes recommandables. Quoique certains organismes provinciaux admettent la validité de ce point de vue, beaucoup s'y opposent toujours avec force.

Pour que ces services soient élaborés et administrés par des professionnels expérimentés, les collectivités indiennes ont cherché à obtenir des programmes spéciaux de formation dans ce domaine de la part des collèges et des universités. Certains programmes sont fournis, certains devront l'être.

Si l'on ne commence à résoudre certains des problèmes sociaux et économiques sérieux qui existent dans les réserves (l'alcoolisme, la toxicomanie, le surpeuplement des logements, le chômage chronique), le taux élevé de délaissement et de mauvais traitement des enfants se maintiendra.

SOLUTIONS POSSIBLES

Réviser les ententes de financement conclues avec toutes les provinces au sujet de la prestation de services

d'aide à l'enfance dans les réserves. Puisque les provinces reçoivent des fonds du RAPC pour les programmes en question, il est impératif que soit étudiée d'un oeil critique l'exigence des provinces selon laquelle le gouvernement continue d'assumer la totalité du coût des programmes d'aide aux enfants indiens des réserves.

De même, les provinces qui ne l'ont pas encore fait devraient être encouragées à recourir aux conseils de bande et de tribu pour l'élaboration, la prestation et l'administration des programmes dans les réserves.

Élaborer un texte législatif fédéral qui conduira à la création de systèmes d'aide à l'enfance contrôlés par les Indiens. Si cette approche était adoptée, la part des fonds accordés à cette fin aux provinces dans le cadre du financement des programmes établis pourrait être retenue et injectée directement dans le système. Les provinces s'opposeraient sans doute fortement à cette approche, mais les collectivités indiennes se sont montrées désireuses et, dans une certaine mesure, capables d'assumer ces responsabilités.

Favoriser la mise sur pied de sociétés indiennes d'aide à l'enfance et leur donner les pouvoirs et les fonds, en dehors de tout cadre gouvernemental, dont elles ont besoin pour fonctionner. Quoique les sociétés existant actuellement ne soient pas au-dessus de toute critique, cette approche permettrait aux intéressés d'acquérir, dans ce domaine, les connaissances et l'expérience voulues, et elle pourrait inciter les Indiens, à titre individuel ou collectif, à consacrer toutes leurs énergies aux tâches et aux entreprises nécessaires en cette matière.

Maintenir les dépenses de l'aide à l'enfance au niveau le plus bas possible, mais affecter des ressources supplémentaires, en débloquant des crédits s'il le faut, pour s'attaquer à la racine du problème de l'alcoolisme et de la toxicomanie, du surpeuplement des logements, etc., de façon à supprimer les causes mêmes du mauvais traitement et du délaissement des enfants. Quoique cette approche soit plutôt draconienne, il est essentiel que l'on accorde toute l'attention qu'il convient aux causes fondamentales. Le système actuel ne contribue pas beaucoup à créer pour les jeunes Indiens concernés un milieu familial dans lequel ils seraient en sécurité et où ils pourraient développer leur identité culturelle; au contraire, si on enlève les enfants

à leurs parents, ces derniers n'ont plus à s'efforcer d'améliorer la situation, et l'on met l'enfant à la charge de quelqu'un d'autre.

CONCLUSIONS

Tant que les causes fondamentales du mauvais traitement et du délaissement des enfants indiens ne seront pas supprimées, le besoin de services d'aide aux enfants indiens continuera de s'accroître.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Il faudrait envisager immédiatement de réviser les ententes conclues avec toutes les provinces au sujet de la prestation de programmes d'aide à l'enfance dans les réserves, en mettant l'accent sur le fait que la prestation proprement dite des services sera effectuée par les autorités indiennes compétentes.

ENTENTE AVEC LA NOUVELLE-ÉCOSSE AU SUJET DE L'AIDE À L'ENFANCE (AINC 98)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les familles et enfants indiens, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les individus ou familles indiennes et inuit qui y sont admissibles reçoivent une aide sociale aux taux et conditions autorisés, assortie des services de maintien du revenu conformes à leurs besoins.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	
Gouvernement provincial	100 %
Autre	

REMARQUES

L'entente se déroule bien, mais on envisage la création d'un organisme d'aide aux enfants et aux familles micmacs qui, en vertu de la loi provinciale, permettrait l'embauche et la formation plus poussée d'un plus grand nombre de travailleurs sociaux indiens.

ENTENTE CONCLUE ENTRE LE CANADA, LE MANITOBA ET LES INDIENS CONCERNANT LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE (AINC 99)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les familles et enfants indiens, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les familles, particuliers ou enfants indiens et inuit des réserves qui y ont droit reçoivent des services de bien-être individuels, familiaux ou communautaires adaptés à leur situation particulière et conformes aux textes réglementaires provinciaux et territoriaux.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	100 %
Ministère	
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

L'entente se déroule bien, les services étant fournis à 25 bandes dans le sud du Manitoba par le Bureau des services d'aide aux enfants et aux familles dakota/ojibway et par d'autres organismes d'aide aux enfants indiens.

ENTENTE CONCLUE ENTRE LE CANADA, LE MANITOBA ET LES INDIENS DU NORD DE LA PROVINCE CONCERNANT LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE (AINC 100)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les familles et enfants indiens, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les familles, particuliers ou enfants indiens et inuit des réserves qui y ont droit reçoivent des services de bien-être individuels, familiaux ou communautaires adaptés à leur situation particulière et conformes aux textes réglementaires provinciaux et territoriaux.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	2.7	3.9	4.2	4.2	4.2
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats	X			
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	2.7	3.9	4.2	4.2	4.2
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	70 %
Ministère	
Gouvernement provincial	30 %
Autre	

REMARQUES

L'entente se déroule bien, les services étant fournis aux 25 bandes indiennes du nord du Manitoba par des organismes provinciaux et indiens d'aide à l'enfance.

ENTENTE ENTRE LE CANADA, LE NOUVEAU-BRUNSWICK ET LES INDIENS CONCERNANT LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE (AINC 101)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les familles et enfants indiens, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les familles, particuliers ou enfants indiens et inuit des réserves qui y ont droit reçoivent des services de bien-être individuels, familiaux ou communautaires adaptés à leur situation particulière et conformes aux textes réglementaires provinciaux et territoriaux.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.8	1.2	1.3	1.3	1.3
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	0.8	1.2	1.3	1.3	1.3
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	
Gouvernement provincial	100 %
Autre	

REMARQUES

L'entente se déroule bien, quatre bandes bénéficiant déjà des services fournis par les organismes d'aide aux enfants indiens et 11 autres bandes ayant la possibilité de le faire.

ENTENTE ENTRE LE CONSEIL RÉGIONAL DES INDIENS DU PETIT LAC DES ESCLAVES, LE CANADA ET L'ALBERTA CONCERNANT LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE (AINC 102)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les familles et enfants indiens, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les familles, particuliers ou enfants indiens et inuit des réserves qui y ont droit reçoivent des services de bien-être individuels, familiaux ou communautaires adaptés à leur situation particulière et conformes aux textes réglementaires provinciaux et territoriaux.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.6	0.9	1.0	1.0	1.0
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	0.6	0.9	1.0	1.0	1.0
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	100 %
Ministère	
Gouvernement provincial	
Autre	

REMARQUES

L'entente se déroule bien, les services étant fournis à neuf bandes indiennes par l'organisme d'aide à l'enfance du Conseil régional des Indiens du Petit lac des Esclaves.

ENTENTE ENTRE LE CANADA ET LE YUKON CONCERNANT LES SERVICES D'AIDE À L'ENFANCE (AINC 103)

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Aider les familles et enfants indiens, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, à avoir accès à des services statutaires d'aide à l'enfance et à la famille qui soient comparables à ceux dont bénéficient les familles et enfants non indiens vivant dans des conditions analogues, dans la même province ou le même territoire, et qui soient conformes à leur situation et à leurs besoins particuliers.

RÉSULTATS ATTENDUS

Que les familles, particuliers ou enfants indiens et inuit des réserves qui y ont droit reçoivent des services de bien-être individuels, familiaux ou communautaires adaptés à leur situation particulière et conformes aux textes réglementaires provinciaux et territoriaux.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [ ] Inuit

[ ] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[ ] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable	X			
Obtention des résultats attendus	X			
Besoins satisfaits	X			
Autres résultats				
Autres méthodes d'obtention des résultats		X		
Double emploi/ chevauchement important		X		
Contraintes administratives		X		

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENT HABILITANT

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales	
Ministère	
Administration territoriale	100 %
Autre	

REMARQUES

L'entente se déroule bien, les services étant fournis par la Direction générale de l'aide à l'enfance du gouvernement territorial du Yukon.

SOINS AUX ADULTES INDIENS ET INUIT (AINC 43)

OBJECTIF

Aider les Indiens et Inuit adultes frappés d'incapacité en raison de leur âge ou d'une infirmité à se maintenir à un niveau satisfaisant de bien-être physique et mental.

INTRODUCTION

Comme pour les autres services sociaux, le gouvernement fédéral n'est pas tenu, ni en vertu des lois ni en vertu des traités, de fournir ces programmes. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Le MAINC invoque le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) comme la seule norme fédérale pertinente pour la conception et la prestation des services qu'il finance. Cependant, dans le domaine des soins aux adultes, ce sont les lois, les règlements et les normes des provinces qui servent de fondement aux remboursements effectués aux autorités non fédérales qui offrent ces services aux Indiens des réserves, aux Indiens de l'extérieur des réserves qui ne sont pas admissibles aux programmes provinciaux et à certains non-Indiens vivant dans les réserves.

Comme les Indiens adultes qui en ont besoin reçoivent cette aide en établissement ou à domicile, les liens entre ce genre de services et les services officiels de soins de santé constituent un problème encore non résolu. Par conséquent, les soins étant assurés par des professionnels et des paraprofessionnels de la santé, le coût des services est supporté par le budget des services sociaux du MAINC.

ÉVALUATION DU BESOIN

Le MAINC n'a entrepris aucune évaluation des besoins puisque ce genre d'évaluation dépend de facteurs directement liés au bien-être général de la collectivité, c'est-à-dire que les personnes âgées ou les infirmes ne constituent pas en elles-mêmes un facteur de besoin lorsque leur famille peut en prendre soin.

DESCRIPTION

Les services suivants de soins aux adultes sont fournis ou financés :

a) soins en établissement;
b) soins en foyer;
c) soins à domicile;
d) services d'aide ménagère;
e) livraison de repas à domicile; et
f) aide financière.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Soins aux adultes	7.5	6.5	6.8

RÉSULTATS

Les services nécessaires sont fournis aux Indiens âgés, infirmes ou handicapés physiquement ou mentalement.

CONSIDÉRATIONS

Le MAINC n'a pas les compétences professionnelles voulues pour offrir ces services dans les réserves. Les lois et règlements provinciaux et municipaux servent de fondement à ces services, qui sont fournis par des établissements et organismes provinciaux, municipaux, privés et indiens.

La question de savoir si les soins aux adultes offerts aux Indiens devraient être la responsabilité du MAINC ou de la Direction générale des services médicaux de Santé et Bien-être social Canada n'est pas résolue. Les soins en établissement, les soins à domicile et les soins ambulatoires font partie des services complémentaires de santé financés dans le cadre du financement des programmes établis et offerts aux autochtones de l'intérieur comme de l'extérieur des réserves. Puisque ce sont les professionnels de la santé qui déterminent qui est admissible à ces programmes et que ce sont eux qui dispensent les services complémentaires de santé, le MAINC paie la note mais n'a aucun contrôle sur l'application du programme.

La plupart des programmes provinciaux de soins aux adultes sont conçus pour des personnes qui habitent en milieu urbain ou rural et qui ont toujours vécu dans une

économie salariale. Ces programmes ne prévoient donc pas certains éléments des soins aux adultes qui sont considérés comme essentiels dans une collectivité indienne. Par ailleurs, certains gouvernements provinciaux ne sont pas disposés à autoriser la prestation de soins aux adultes dans les réserves par les bandes elles-mêmes ou par des établissements dirigés par les bandes.

Lorsque des Indiens âgés sont placés en établissement à l'extérieur des réserves, il semble que les soins qu'on leur prodigue soient entravés par le fait que l'environnement et la langue leur sont peu familiers. Par conséquent, certaines collectivités indiennes ont demandé ardemment que des établissements de soins aux adultes appropriés soient construits dans les réserves.

SOLUTIONS POSSIBLES

Conclure avec toutes les provinces des ententes dans le cadre desquelles on financerait et on dispenserait des soins à tous les Indiens âgés qui sont dans le besoin. Cela permettrait d'officialiser la plupart des arrangements actuels, et le MAINC n'aurait plus à servir d'intermédiaire. Ces ententes révisées devraient continuer à rendre possible la participation directe des Indiens à la conception et à la prestation des services.

Si la prestation des soins aux adultes demeure une responsabilité fédérale, cette responsabilité devrait être transférée à la Direction générale des services médicaux de SBSC. Puisque l'évaluation et la prestation des services requis est assurée par des professionnels de la santé, il semble logique de confier l'administration du programme à la Direction générale des services médicaux. Ce transfert supprimerait le double emploi des structures administratives. La question générale des rapports qui existent entre le MAINC et SBSC dans le domaine des services de santé aux Indiens est traitée plus en détail dans le cadre de l'examen des services de santé.

Pour ce qui est des soins en établissement fournis dans les réserves, il faudrait envisager de demander aux collectivités indiennes de lever leurs propres fonds pour les installations de soins aux personnes agées, et de louer ces installations au gouvernement responsable de la

prestation de cette aide. Cette pratique est courante dans la plupart des provinces, ainsi que dans certaines réserves indiennes (St. Therese Point, au Manitoba; réserve des Six-Nations, en Ontario). Il est établi qu'il s'agit là d'une solution de remplacement viable et que les collectivités indiennes y ont réagi de façon très favorable.

CONCLUSIONS

En raison de l'absence d'un mandat fédéral clair relativement aux soins aux adultes indiens, il y a chevauchement entre les ministères fédéraux, et, en conséquence, le MAINC, qui paie la note, a peu de contrôle sur le produit fourni.

Il faudra clairement définir les compétences respectives si l'on veut que la prestation des soins aux adultes réponde à l'avenir aux besoins des Indiens concernés, et si l'on veut rendre les collectivités plus responsables du programme et les y faire participer davantage.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il faudrait envisager immédiatement de conclure des ententes officielles de prestation des services avec toutes les provinces pour supprimer les secteurs de double emploi dans l'administration fédérale et pour faire participer davantage les autorités indiennes compétentes à l'application des programmes.

De plus, il faudrait envisager de transférer la responsabilité de la prestation des soins aux adultes indiens du MAINC à SBSC, car ce dernier est responsable de la santé des Indiens.

Il faudrait envisager, en outre, de faire en sorte que les collectivités indiennes se procurent des fonds pour le financement des établissements de soins aux adultes indiens, établissements qui seraient ensuite loués au gouvernement responsable.

SERVICES DE BIEN-ÊTRE ET DE SOINS FAMILIAUX ET INDIVIDUELS (AINC 310)

OBJECTIF

Faire en sorte que les familles et particuliers indiens et inuit qui ont besoin de soins et de protection, ou d'une aide pour résoudre des problèmes personnels ou conjoncturels, aient accès à des services de bien-être conformément à des normes approuvées par le gouvernement.

INTRODUCTION

Ce secteur de service a été créé lorsque le MAINC a élaboré son nouveau cadre de planification opérationnelle (CPO) en 1983-1984. Il s'applique aux éléments non statutaires de l'aide à l'enfance et aux services de soins aux adultes pour lesquels rien n'a été prévu dans les ententes provinciales. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Compte tenu des conditions de vie dans les réserves, il semblerait que ces services continueront de correspondre à des besoins réels. On ne dispose, pas, cependant, de statistiques précises à ce sujet.

DESCRIPTION

Les services de soins aux particuliers et aux familles fournissent de l'aide aux familles indiennes et non indiennes des réserves sous forme de a) services d'orientation et de consultation, b) services d'auxiliaires familiales, c) services aux enfants placés dans un autre cadre avec le consentement de leurs parents et d) services intermédiaires d'aide aux adultes en établissement.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Année-personne	1	1	1
Subventions et contributions	4.6	9.7	
F & E (autres dépenses)	5.8	1.4	
Total	**10.4**	**11.1**	**12.9**

RÉSULTATS

Prestation des services requis.

CONSIDÉRATIONS

Il n'y a pas, à l'heure actuelle, de dispositions législatives touchant les services offerts dans le cadre de ce programme. De plus, les provinces ont fait savoir qu'elles ne sont pas disposées à fournir ces services non statutaires dans le cadre d'ententes de partage des frais.

Si ces services sont nécessaires, il faut en conclure que le MAINC comble l'écart entre les services fournis par les provinces dans le cadre du RAPC et ceux qui sont nécessaires aux collectivités des réserves.

Néanmoins, il semble évident que ces services font double emploi avec ceux des programmes d'aide à l'enfance et de soins aux adultes.

SOLUTION POSSIBLE

Supprimer ce secteur de programme et fournir tous les services nécessaires au titre de l'aide à l'enfance ou des soins aux adultes. Quoique ce secteur ait été isolé de l'ensemble des services afin de garder plus facilement trace des dépenses, il n'y aucune raison de penser que cela ait conduit à une quelconque amélioration des services. Bien au contraire, dans les circonstances actuelles, il y a une grande possibilité de chevauchement dans la prestation des services dans ce secteur.

CONCLUSIONS

Puisqu'on prétend qu'il s'agit de services nécessaires qui ne sont prévus ni par les lois ni par les ententes conclues avec les provinces, il faudrait envisager à l'avenir de déterminer dans quelle mesure ils sont essentiels et, par conséquent, s'ils devraient faire l'objet de mesures législatives particulières.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il faudrait envisager immédiatement de réintégrer ces services dans leur catégorie d'origine respective de l'aide à l'enfance et des soins aux adultes.

Il faudrait en outre, songer immédiatement à vérifier

a. si ces services sont nécessaires; et
b. s'il peut manifestement y avoir chevauchement entre ces programmes et ceux qui sont déjà fournis dans le cadre de secteurs de programme analogues.

RÉINTÉGRATION - SERVICES DE BIEN-ÊTRE (AINC 311)

OBJECTIF

Fournir des services d'orientation et de consultation, ce qui englobe l'évaluation et la formation, aux Indiens et aux Inuit qui sont physiquement, psychologiquement ou socialement handicapés.

INTRODUCTION

Des fonds sont mis à la disposition des conseils de bande ou de tribu pour qu'ils puissent mettre à la disposition des gens des conseillers en réintégration. Les organismes provinciaux ou autres qui évaluent les compétences et les aptitudes et qui participent à l'élaboration de plans généraux de réintégration et de programmes spéciaux destinés aux handicapés, reçoivent aussi des remboursements.

Ces services sont fournis aux Indiens qui habitent dans des réserves et sur des terres de la Couronne ou qui ne sont pas encore reconnus comme résidants d'une province ou d'un territoire. Certains résidants non indiens des réserves reçoivent également de l'aide. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et Nord Canada.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Les handicapés physiques et mentaux auront toujours besoin de services de réintégration, mais il existe peu de mécanismes permettant de prévoir le nombre de personnes qui ont besoin de ces services, ni la durée et l'intensité des programmes nécessaires dans chaque cas particulier.

DESCRIPTION

Les services de réintégration des adultes aident les conseils de bande et de tribu et d'autres organismes provinciaux, municipaux et bénévoles qui, à leur tour, offrent des services d'orientation, d'évaluation, de consultation et de formation ou des plans de réintégration pour les Indiens et Inuit handicapés.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Subventions et contributions	0.1	0.1

RÉSULTATS

La prestation d'un certain nombre de services requis par les adultes pour leur permettre de retrouver une vie active et productive après avoir souffert d'un handicap psychologique ou physique.

CONSIDÉRATIONS

Quoique la somme dépensée dans ce domaine soit relativement peu importante, il semble qu'il existe une possibilité de chevauchement. Une partie de ces fonds est fournie aux conseils de bande ou de tribu pour des services d'orientation (souvent fournis par anciens des bandes ou des tribus), mais des remboursements sont également effectués au bénéfice des organismes provinciaux ou des autres organismes qui s'occupent de réintégration, qui évaluent les compétences et les aptitudes et qui établissent des plans de réintégration ou des programmes spéciaux pour les handicapés.

SOLUTION POSSIBLE

Tant que le besoin ne sera pas évalué avec plus de précision, le programme devrait se poursuivre dans sa forme actuelle. Il faudrait procéder à une évaluation du besoin en ce qui a trait a) au nombre d'Indiens qui ont besoin d'une aide de ce type, et b) à l'organisme le mieux placé pour fournir les services nécessaires. En fonction de cette étude, on pourrait envisager de conclure une espèce d'entente-cadre dans ce domaine avec les provinces et, par l'intermédiaire de ces dernières, avec les organismes compétents ou avec les services d'accès appropriés fournis dans le cadre du Programme national de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie chez les autochtones.

CONCLUSIONS

Il semble bien que les services de réintégration pour les adultes indiens répondent à un certain besoin, mais on n'a pas réussi à cerner la nature et l'étendue de ce besoin, ni d'ailleurs à déterminer quel organisme ou programme

serait le mieux placé pour y répondre. Il faudrait songer immédiatement à évaluer ces besoins, pour essayer ensuite de trouver le meilleur moyen de les satisfaire.

SERVICES SOCIAUX COMMUNAUTAIRES (AINC 312)

OBJECTIF

Fournir aide et orientation aux bandes indiennes et aux organismes communautaires approuvés par les bandes pour qu'ils puissent concevoir et fournir des services sociaux préventifs aux résidants des collectivités.

INTRODUCTION

La prestation des services sociaux communautaires n'est visée ni par une loi fédérale ni par des ententes avec les autorités provinciales. Il s'agit d'une mesure prise récemment dans le secteur des services sociaux pour répondre à des besoins qui ont été établis dans les réserves indiennes. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Dans le cadre de cette activité, des fonds sont versés pour le fonctionnement et l'entretien de centres d'accueil et de garderies, pour la création de programmes d'auxiliaires familiales et pour la formation du personnel de la bande qui sera chargé d'administrer ces programmes.

ÉVALUATION DU BESOIN

Au cours des dernières années, les bandes ont demandé de plus en plus de fonds pour les services d'aide sociale communautaire. On ne dispose d'aucune donnée statistique sur les besoins exacts. Une évaluation est en cours, mais elle est rendue difficile par l'absence d'une définition acceptable des "services sociaux communautaires".

DESCRIPTION

Les services sociaux communautaires comportent les services de conseillers et d'orienteurs pour aider les conseils des bandes à évaluer leurs besoins de planification et de budgétisation pour l'entretien des centres d'accueil, des garderies et des services d'auxiliaires familiales. Ils prévoient aussi la formation du personnel dans ces domaines.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86
Années-personnes	3	3	3
Services sociaux communautaires			
Contributions versées aux bandes	3.1	3.8	3.8
F & E (autres dépenses)	0.5	-	
Total	**3.6**	**3.8**	**3.8**

RÉSULTATS

En 1983-1984, 44 garderies étaient en activité en Ontario, au Manitoba, en Alberta, en Colombie-Britannique et au Yukon, fréquentées par 976 enfants. On s'attendait à ce que ces chiffres passent respectivement à 48 et 1,116 en 1984-1985.

CONSIDÉRATIONS

Il s'agit là d'un autre service social pour lequel le gouvernement fédéral n'a aucune responsabilité, ni en vertu d'une loi ni en vertu d'un traité. La définition et la prestation des services sociaux communautaires est une innovation très récente de la Direction du développement social du MAINC.

Il n'y a pas de définition comparable, ni généralement acceptable, des services sociaux communautaires dans les lexiques provinciaux, territoriaux ou municipaux des services sociaux, quoique l'Alberta ait changé, il y a cinq ans, le titre de son programme de services sociaux préventifs en celui de services sociaux communautaires, de façon à mieux faire comprendre sa nature exacte.

Ces services ne sont offerts qu'aux réserves et aux Indiens qui y résident.

Quoiqu'il n'y ait pas de double emploi au sein de ces services, il y a un chevauchement considérable avec d'autres activités de l'aide sociale.

SOLUTIONS POSSIBLES

Réexaminer la nécessité de ces services. Exception faite des renseignements relatifs au nombre de garderies en activité, il semble qu'il n'y ait pas de justification précise de l'existence de ce programme.

De plus, le chevauchement des services devient évident lorsqu'on constate que les services d'auxiliaires familiales peuvent être fournis par ce programme, tout comme ceux des soins aux adultes et des soins aux personnes et aux familles.

Intégrer les composantes nécessaires de ce programme dans les programmes d'aide sociale ou d'aide à l'enfance. Cela permettrait de préserver les composantes essentielles de ce service, dont le besoin est démontré, tout en prévenant tout chevauchement futur des services.

CONCLUSIONS

Il semble que le besoin dont font l'objet ces services sociaux communautaires soit imparfaitement justifié, et le programme devrait être réexaminé soigneusement dans son ensemble.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Il faudrait envisager immédiatement d'examiner le besoin dont ce programme fait l'objet et d'intégrer ses composantes essentielles dans d'autres secteurs du programme des services sociaux.

Examen par secteur

CULTURE ET COMMUNICATIONS

LISTE DES PROGRAMMES

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le Secrétariat d'État exécutent onze programmes de culture et de communications, dont le budget, en 1984-1985, s'élevait à 59.8 millions de dollars et 65 années-personnes. Ces programmes, énumérés ci-dessous, sont tous régis par des lois de crédits.

Centres culturels et éducatifs indiens. Le MAINC aide les bandes indiennes à fournir à leurs membres, par l'entremise de 64 centres sans but lucratif, des programmes culturels et éducatifs. Ces centres se livrent à des activités comme la revitalisation des métiers traditionnels, la recherche culturelle et linguistique, l'enseignement des langues, l'élaboration de programmes scolaires, la formation des enseignants, la sensibilisation aux autres cultures et l'exposition d'oeuvres d'art (7.3 millions de dollars et 3 années-personnes).

Culture et langue inuit. Dans le cadre de son Programme des Affaires du Nord, le MAINC assure la promotion de l'art inuit, accorde des subventions aux artistes, publie trimestriellement une revue culturelle, contribue à l'épanouissement de la langue, fournit des services de traduction et administre deux centres culturels et éducatifs (1.3 million de dollars et 15.5 années-personnes).

Développement culturel et artistique des Indiens. Ce programme sert, entre autres, à subventionner les artistes indiens et à promouvoir leur art, ce qui comprend l'entretien d'une collection évaluée à plus d'un million de dollars (0.5 million de dollars et 4 années-personnes).

Activités récréatives des Indiens. Le MAINC verse aux bandes des contributions à la mise sur pied de programmes de loisirs dans les réserves et à l'achat du matériel nécessaire (1.6 million de dollars).

Communications des autochtones. Le Secrétariat d'État aide les organismes autochtones à recourir, par l'entremise de sociétés autochtones sans but lucratif, aux médias modernes pour promouvoir leurs langues et leurs cultures et pour communiquer entre eux et avec la société dans son

ensemble au sujet de questions qui les concernent (3.6 millions de dollars et 2 années-personnes).

Accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion. De même nature que le précédent, ce programme qui est aussi administré par le Secrétariat d'État, est axé sur la production, par les autochtones, d'émissions de radio et de télévision diffusées dans le Nord (7.1 millions de dollars et 7 années-personnes).

Centres d'accueil autochtones. Dans le cadre de ce programme offert par le Secrétariat d'État, 94 centres ont été aménagés dans des agglomérations urbaines un peu partout au Canada, dans le but d'aider les autochtones migrants à s'adapter à leur nouveau milieu (15.1 millions de dollars et 3 années-personnes).

Développement social et culturel des autochtones. Conscient des difficultés particulières qu'éprouvent les autochtones à participer pleinement à la vie nationale, le Secrétariat d'État leur consacre une partie de son programme de citoyenneté (15.1 millions de dollars et 1.5 année-personne).

Organisations autochtones représentatives. Le Secrétariat d'État offre une aide financière de base aux organisations autochtones représentatives nationales, provinciales, territoriales et de district. Il s'agit, en somme, de former chez les autochtones des chefs capables d'influer sur tous les ordres de gouvernement et sur la société canadienne dans son ensemble (13.7 millions de dollars et 3 années-personnes).

Promotion des femmes autochtones. Le Secrétariat d'État offre aux associations nationales et provinciales de femmes autochtones l'aide dont elles ont besoin pour jouer un rôle actif dans la société moderne (1.2 million de dollars et 1.5 année-personne).

Soutien constitutionnel. Le Secrétariat d'État aide financièrement les organisations représentatives nationales à prendre part aux discussions constitutionnelles (3.9 millions de dollars).

HISTORIQUE

La plupart des programmes de culture et de communications ont été créés il y a plus de dix ans, à une époque où les autochtones vivaient à peu près complètement en marge de la société canadienne. Leur identité et leur fierté culturelles avaient été entamées, et l'esprit d'organisation, les ressources financières et les institutions qui leur auraient permis de devenir citoyens à part entière leur faisaient défaut. En subventionnant des activités comme l'établissement de centres culturels et éducatifs ou de centres d'accueil, la mise sur pied de groupes de pression, la promotion des arts traditionnels et contemporains et des langues ancestrales ainsi que l'utilisation des moyens de communication modernes, on escomptait que la qualité de vie des autochtones s'améliorerait et qu'ils participeraient plus pleinement à la vie nationale à des conditions qui leur soient acceptables.

OBSERVATIONS

Les divers indicateurs sociaux montrent à l'évidence que, sur le plan de la qualité de vie et de la participation à la vie politique, sociale et économique, les autochtones n'ont pas encore rejoint les autres Canadiens. Dans la mesure où l'on estime que les programmes de culture et de communications leur ont permis de se rattraper à cet égard, il importe qu'ils soient maintenus.

Les programmes culturels se prêtent mal à l'évaluation à cause du caractère impondérable de leurs bienfaits et de leurs répercussions. On peut toutefois affirmer que, en général et par rapport à il y a dix ans, les arts autochtones jouissent d'un prestige accru (beaucoup d'artistes sont bien connus du public et leurs oeuvres sont mieux cotées); les organisations représentatives sont devenues des défenseurs ardents et efficaces des intérêts des autochtones et bénéficient d'un accès sans précédent aux instances politiques nationales; les autochtones ont adapté avec succès les moyens de communication modernes à leurs besoins; et les centres culturels et éducatifs et d'accueil ont maintenant pignon sur rue dans bien des centres urbains et des collectivités autochtones. D'après les données du dernier recensement, par contre, les langues ancestrales sont en perte de vitesse malgré les millions que le gouvernement fédéral consacre à leur promotion depuis dix ans.

Comme tous les programmes de cette catégorie sont discrétionnaires, ils pourraient être supprimés. Cependant, étant donné leur importance pour les autochtones et le gouvernement fédéral (qui tire parti, par exemple, de l'existence d'organisations représentatives), le Groupe de travail voudra peut-être les examiner un par un.

CONSTATATIONS

Les programmes de subventions aux artistes et aux groupes artistiques autochtones du MAINC, du Secrétariat d'État et du Conseil des arts du Canada se chevauchent de même que les programmes de promotion des langues autochtones du MAINC et du Secrétariat d'État.

En matière d'aide aux collections d'oeuvres d'art et aux musées, le Programme des Affaires indiennes et le Programme des Affaires du Nord du MAINC font double emploi au sein du ministère ainsi qu'avec le Musée des Beaux-arts du Canada et le Musée national de l'Homme.

Le MAINC n'a pas de mécanisme de contrôle supérieur ou d'intégration des programmes culturels semblables ou identiques offerts au nord (Programme des Affaires du Nord) et au sud (Programme des Affaires indiennes) du 60e parallèle. (Il faudra peut-être étudier la question plus large de savoir s'il ne conviendrait pas, étant donné ce qu'il en coûte pour maintenir des programmes distincts selon qu'ils sont offerts au nord ou au sud du 60e parallèle ou qu'ils sont destinés aux Indiens inscrits, aux Indiens non inscrits, aux Inuit ou aux Métis, d'intégrer davantage les structures et les programmes du gouvernement fédéral dans ce domaine.) C'est ainsi, par exemple, qu'il y a deux programmes de centres culturels et éducatifs, une collection d'oeuvres d'arts indiennes et une collection d'oeuvres d'art inuit et deux programmes de subventions culturelles (au sud du 60e parallèle, le programme de subventions se termine le 1er avril, mais il reste en vigueur au nord du 60e parallèle).

Le Programme des Affaires du Nord semble affecter aux programmes linguistiques et culturels beaucoup plus d'années-personnes que le Programme des Affaires indiennes ou le Secrétariat d'État.

De même, le Secrétariat d'État pourrait intégrer, étant donné la similitude de leurs objectifs, les deux programmes de communications qu'il offre aux autochtones (l'un au nord, l'autre au sud du 60e parallèle). Il pourrait également intégrer à ces programmes les subventions à la publication de journaux qu'il verse aux organisations représentatives dans le cadre du Programme de financement de base.

Au chapitre du financement des organisations représentatives, la distinction entre le financement de base du Secrétariat d'État et les autres sources de crédits fédéraux est imprécise et le concept de représentativité qui sous-tend l'aide fournie par le gouvernement fédéral à 57 organisations devrait être revu.

Bien que les activités des associations féminines et celles des organisations représentatives se chevauchent beaucoup, le faible pourcentage de femmes au sein de ces dernières justifie l'existence d'un programme d'aide distinct. Il est prévu que les associations féminines recentreront leur activité sur les collectivités autochtones une fois que les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens envers les femmes auront été supprimées.

Sur les 59.8 millions de dollars consacrés à la culture et aux communications, 1.6 million seulement sont destinés aux jeunes Indiens inscrits des réserves alors que les moins de 20 ans représentent 52 % de leur population.

Le programme Centres d'accueil autochtones (15.1 millions de dollars) est le seul programme fédéral qui s'adresse à la nombreuse population autochtone des villes et fait exception à la politique du gouvernement fédéral selon laquelle les autochtones hors réserves relèvent des provinces. Ces centres répondent à des besoins précis et assurent, entre autres, la prestation de services sociaux directs adaptés au milieu urbain.

Le nombre de bénéficiaires dans chaque région est à peu près proportionnel à la répartition géographique des autochtones.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

Le programme Centres culturels et éducatifs indiens devrait être maintenu, mais il devrait englober les centres inuit. Les centres devraient faire défrayer par les usagers un plus grand nombre de leurs activités, travailler activement à élargir leur clientèle et rendre plus polyvalents leurs programmes et leurs installations.

Au sein du programme Culture et Langue inuit, il faudrait intégrer les centres culturels et éducatifs à ceux du Programme des Affaires indiennes; privatiser les services de traduction en inuktitut; transférer les autres activités de promotion de l'inuktitut au Secrétariat d'État; cesser de publier la revue Inuktitut; annuler le programme de subventions culturelles puisque son pendant au sud du 60e parallèle est appelé à disparaître; et transférer au Musée des Beaux-arts la collection d'oeuvres d'art inuit et les années-personnes qui y sont affectées.

Au sein du programme Développement culturel et artistique des Indiens, les subventions culturelles ont déjà été annulées pour 1985-1986. La collection d'oeuvres d'art, évaluée à plus d'un million de dollars, et les années-personnes qui y sont affectées pourraient être transférées au Musée des Beaux-arts.

Il serait aussi possible de transférer les collections du MAINC à une nouvelle fondation pour les arts autochtones, s'il y avait un appui suffisant dans le secteur privé.

Comme il est le seul qui soit destiné aux jeunes des réserves, le programme Activités récréatives des Indiens pourrait disposer d'un budget plus important afin de pouvoir offrir un plus grand nombre d'activités et d'installations. À l'heure actuelle, son budget s'élève à 1.6 million de dollars, ce qui revient en moyenne à 4,000 $ par réserve. On pourrait en outre demander au ministère de la Condition physique et du Sport amateur d'appuyer la création d'organismes nationaux et provinciaux de sport amateur pour les autochtones.

Le programme Communications des autochtones, qui coûte 3.6 millions de dollars, constitue un important outil de développement des autochtones et devrait être maintenu. Son intégration au programme Accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion devrait être envisagé en même temps que les subventions versées aux organisations représentatives pour la publication de journaux.

Le programme Accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion, dont le budget 1985-1986 s'élève à 7.1 millions de dollars, répond à des besoins réels en matière de programmation et devrait être maintenu à condition que le gouvernement fédéral adopte une stratégie de retrait qui tienne compte de l'éventuelle commercialisation du programme avec maintien de la participation des autochtones. Pour faciliter la commercialisation, il faudrait peut-être élargir l'auditoire.

Le programme Centres d'accueil autochtones (15.1 millions de dollars) est le seul qui soit offert aux autochtones hors réserves et devrait être maintenu jusqu'à ce que le gouvernement fédéral clarifie sa politique touchant les services offerts aux autochtones hors réserves (l'augmentation de la contribution financière des provinces et l'autofinancement des centres pourraient permettre de réduire les dépenses).

Bien que ses avantages soient souvent impondérables, le programme Développement social et culturel des Indiens suscite la participation et la bonne volonté des autochtones, des provinces et du secteur privé à peu de frais (2 millions de dollars). Il devrait donc être maintenu.

Le programme Organisations autochtones représentatives, dont le budget est de 13.7 millions de dollars, devrait être maintenu à peu près tel quel jusqu'à la conférence des Premiers ministres de 1987. Le gouvernement fédéral devrait toutefois annoncer par après son intention de réduire de 50 % le financement de base en 1987-1988 et exiger que les organisations compensent cette réduction par des efforts d'autofinancement. Dans les années suivantes, l'aide financière du gouvernement s'élèverait à 50 % des fonds qu'elles auront recueillis l'année précédente. En outre, il faudrait que le gouvernement fédéral réexamine à fond sa politique et les modalités de son exécution de manière à s'assurer que les associations représentatives qu'il subventionne par ailleurs répondent à des critères d'autofinancement et de responsabilité envers les membres.

Le programme Promotion des femmes autochtones permet déjà moins d'activités que le programme de promotion des femmes non autochtones et devrait être maintenu (1.2 million de dollars).

Le programme Soutien constitutionnel est offert aux organisations représentatives par le truchement du programme Organisations autochtones représentatives et devrait être maintenu jusqu'à la conférence des Premiers ministres de 1987.

CENTRES CULTURELS ET ÉDUCATIFS (AINC 12)

OBJECTIF

Aider les Indiens à mettre en oeuvre des activités éducatives basées sur leur culture.

INTRODUCTION

Ce programme, qui existe depuis 1972, est régi par des lois de crédits. Les centres sans but lucratif offrent des programmes éducatifs et culturels fondés sur les langues, la culture et le patrimoine des Indiens et des Inuit. Ils se livrent à des activités comme la revitalisation des métiers traditionnels, la recherche culturelle et linguistique, l'enseignement des langues, l'élaboration de programmes scolaires, la formation des enseignants, la sensibilisation aux autres cultures, et offrent aux communautés indiennes et non indiennes des services de communication et d'information (p. ex., bibliothèques). (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Dans tout le Canada, il y a 64 centres culturels et éducatifs situés dans les réserves ou à proximité. Ils desservent au total 305 collectivités indiennes (63 % de la population) et un village inuit du Québec. Un programme de même nature est offert, dans le cadre du Programme des Affaires du Nord du MAINC, aux Inuit vivant au nord du 60^{e} parallèle.

ÉVALUATION DU BESOIN

Les centres contribuent à augmenter chez les Indiens leur identité et leur fierté culturelles. Ils aident également à sensibiliser l'ensemble de la société à la culture indienne.

Ils emploient, à temps plein ou partiel ou à titre bénévole, des Indiens aussi bien que des non-Indiens et sont un creuset de perfectionnement professionnel des enseignants, des linguistes et des artistes.

Il n'existe pas de données dignes de foi sur l'utilisation que l'on fait des installations, des services et du matériel des centres. Une enquête menée en 1978

auprès d'une partie des usagers révèle toutefois que ceux-ci sont satisfaits et souhaitent que les centres soient maintenus.

DESCRIPTION

Les fonds sont remis aux bandes, aux conseils de district, aux commissions scolaires et aux sociétés sans but lucratif qui bénéficient de l'appui d'une ou de plusieurs bandes indiennes. La gestion des centres relève entièrement des autochtones.

Les nouveaux centres reçoivent de l'aide dans la mesure où ils répondent à des critères relatifs à la population desservie, aux autres sources de financement, aux besoins à satisfaire, au nombre de nouveaux projets, etc.

La récupération des coûts fait également partie des critères d'admissibilité, mais la plupart des 46 centres exploités par une seule bande ne cherchent pas à s'autofinancer.

Le programme ne couvre pas les immobilisations (sauf pour rendre les installations conformes aux normes d'hygiène). Les centres qui souhaitent se procurer des installations permanentes sont encouragés à utiliser les crédits de fonctionnement et d'entretien et les installations des bandes ou à recourir au crédit/bail.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	3	3
Traitements et salaires	0.114	0.120
F & E	0.060	0.061
Contributions	7.272	7.183
Immobilisations	-	-
Total	**7.446**	**7.364**
Recettes	-	-

RÉSULTATS

- Les centres offrent des programmes (p. ex., formation des enseignants, enseignement des arts et métiers

d'artisanat, expositions) et des services éducatifs basés sur les langues, la culture et le patrimoine des Indiens et des Inuit.

- Les bénéficiaires comprennent les écoles et les commissions scolaires indiennes et non indiennes, les organismes auxiliaires, les chercheurs, les artistes,les linguistes, les enseignants et les collectivités locales.

CONSIDÉRATIONS

Les activités offertes par les centres font maintenant partie intégrante de la vie communautaire des Indiens et des populations voisines.

Les gouvernements provinciaux s'intéressent aux aspects culturels et touristiques de certains centres. En outre, certains centres collaborent avec les autorités provinciales de l'éducation à l'élaboration de programmes scolaires pour les autochtones.

Les gros centres travaillent davantage à s'autofinancer et à élargir leur clientèle.

On ne sait pas si, sans les subventions de l'État, les bandes financeraient les centres culturels et éducatifs à même leurs propres deniers ni si elles chercheraient à offrir leurs services à un plus grand nombre de spécialistes (p. ex., experts-conseils, universitaires, autorités provinciales) de l'éducation, des arts ou de la culture autochtones. Une enquête a montré que 17 % seulement des directeurs d'écoles indiennes utilisaient fréquemment les programmes mis au point par les centres.

Quoique ce programme ne fasse double emploi avec aucun autre programme fédéral, les centres reçoivent des fonds d'autres ministères (Emploi et Immigration Canada, Secrétariat d'État).

Beaucoup de centres auraient intérêt à intégrer davantage les activités d'éducation, d'épanouissement culturel et de développement communautaire et à améliorer leur coordination avec les écoles. Ils pourraient, par exemple, rendre leur installations plus polyvalentes et

élaborer les programmes scolaires davantage en fonction des services et des ressources dont ils disposent.

SOLUTIONS POSSIBLES

Ce programme est déjà géré par les bandes ou des conseils d'administration indiens. Aucun autre mécanisme d'exécution n'est donc proposé.

Au niveau communautaire, les activités et les installations de certains centres pourraient être incorporées à un système de perfectionnement et d'éducation (installations, programmes et services) plus général qui viserait à répondre à un plus grand nombre de besoins.

Si l'on compte réaffecter les responsabilités actuellement confiées au MAINC, le Secrétariat d'État pourrait être chargé d'administrer les centres culturels et éducatifs dans le cadre de son propre programme de centres d'accueil.

Les centres pourraient rester tels quels, mais il les faudrait obliger à faire défrayer par les usagers le plus grand nombre d'activités possible et à élargir leur clientèle indienne et non indienne.

CONCLUSIONS

Il est peu probable que les centres arrivent à s'autofinancer, mais un bon nombre de leurs activités pourraient être défrayées par les usagers.

Il faudrait élargir le mandat du programme de manière à exiger des centres qu'ils diversifient leurs activités, commercialisent leurs services et fassent défrayer par les usagers leurs activités et leurs services pour suppléer aux crédits de fonctionnement qu'ils reçoivent des bandes. Quant aux activités pour lesquelles la demande est moins grande (p. ex., l'élaboration de programmes scolaires), les centres pourraient faire appel à des spécialistes des questions autochtones plutôt que d'y affecter un personnel permanent.

Les programmes et les installations d'éducation, d'épanouissement culturel et de développement communautaire pourrait être mieux intégrés de façon à répondre à un plus grand nombre de besoins communautaires, éducatifs, culturels

et récréatifs (c'est-à-dire utilisation polyvalente des installations, intégration des programmes scolaires et culturels).

Le programme est identique à celui des deux centres culturels/éducatifs inuit situés au nord du 60e parallèle. Le MAINC devrait envisager la possibilité de combiner les deux programmes dans l'intérêt de l'efficacité administrative.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Fusionner les deux programmes de centres culturels et éducatifs afin d'améliorer l'efficacité administrative, et instituer, lorsqu'il y a lieu, l'autofinancement.

CULTURE ET LANGUE INUIT (AINC 85)

OBJECTIF

Offrir des programmes et des services destinés à renforcer la culture et la langue inuit et à promouvoir l'art inuit.

INTRODUCTION

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fait la promotion de la culture, des valeurs, du mode de vie et de langue des Inuit grâce à divers programmes administrés à Ottawa/Hull en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ÉVALUATION DU BESOIN

La préservation de la langue et de la culture inuit et la promotion de l'art inuit sont jugées essentielles pour aider les Inuit à prendre leur place dans la société contemporaine.

DESCRIPTION

Le programme comprend les activités suivantes :

- le versement de contributions à l'exploitation et aux activités de deux centres culturels et éducatifs (525,000 $);
- les subventions aux artistes inuit (50,000 $);
- la promotion de l'art inuit (expositions, publications, entretien d'une collection d'oeuvres d'art, service de commercialisation et recherches) (625,000 $);
- l'épanouissement de la langue (81,000 $);
- la publication de la revue Inuktitut (146,000 $);
- des services administratifs généraux, par exemple, publications, déplacements (189,000 $);

- des services de traduction (25,000 $);

- un programme de formation en cours d'emploi (voir à ce sujet la section consacrée à la formation et à la mobibilité).

Les programmes sont administrés à Ottawa/Hull en collaboration avec les autorités provinciales et territoriales et les organisations autochtones.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	13	24
Traitements et salaires	0.6	0.6
F & E (autres dépenses)	1.0	0.9
Subventions/contributions	0.9	1.2
Immobilisations	0.1	0.1
Total	**2.6**	**2.8**
Recettes	-	-

RÉSULTATS

D'après l'évaluation effectuée en 1983, le programme a contribué à préserver et à renforcer la culture et la langue inuit en dépit de l'évolution rapide de la société.

Parmi les réalisations, il convient de citer :

- la publication de la revue Inuktitut et la production de disques, de calendriers et de dictionnaires en inuktitut;

- l'exploitation de deux centres culturels et éducatifs inuit et le soutien direct de leur gestion et deleurs activités;

- la traduction de rapports, de lettres, de communiqués et d'ouvrages de référence en inuktitut;

- la traduction en inuktitut de documents audio-visuels;

- la mise au point d'auxiliaires techniques qui permettent d'écrire l'inuktitut;

- l'octroi de subventions aux artistes;

- la formation en langues autochtones;

- la promotion de l'art inuit (expositions, publicité, aide à la commercialisation, achat d'oeuvres d'art pour la collection du ministère, production d'un bulletin sur les activités artistiques).

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Les centres culturels et éducatifs contribuent puissamment au développement politique et culturel des Inuit. On constate toutefois de sérieux problèmes dans l'exploitation de ces centres et dans la réalisation des objectifs qu'ils se sont fixés, en raison du manque d'employés compétents, du taux de roulement élevé et de l'insuffisance des ressources. Pour prendre l'ampleur prévue, ces centres auront besoin de soutien technique, de formation et de ressources financières supplémentaires. L'expérience acquise par le Programme des Affaires indiennes dans la gestion d'un programme identique au sud du 60e parallèle n'est pas mise à profit.

Grâce à ses efforts en matière de promotion et de traduction, le MAINC contribue grandement à protéger les langues autochtones de l'extinction. Cependant, les autorités autochtones locales, les gouvernements territoriaux et les milieux d'enseignement pourraient maintenant prendre la relève. Sur le plan de la promotion des langues ancestrales, le programme du MAINC fait double emploi avec le Programme de développement social et culturel (préservation de la langue) du Secrétariat d'État.

La revue Inuktitut s'est écartée du mandat qu'elle a reçu de faire connaître aux Inuit les programmes gouvernementaux pour devenir une revue culturelle (ce changement est néanmoins conforme aux voeux exprimés par les lecteurs). Il semble qu'il y ait chevauchement par rapport aux activités culturelles des organismes autochtones du Nord, quoique aucun de ces derniers ne soit pour le moment en mesure de publier une revue analogue à l'intention de toutes les régions ni d'atteindre le degré de qualité et de continuité de la revue Inuktitut.

Au chapitre des subventions culturelles, il y a double emploi avec le Programme de développement social et culturel du Secrétariat d'État et le programme de subventions du Conseil des arts du Canada.

Quant au centre d'art inuit, il fait double emploi, sur le plan des compétences, avec le Programme des Affaires indiennes et, d'une façon plus générale, avec le Musée national de l'Homme et le Musée des Beaux-arts du Canada.

Dans l'ensemble, le nombre d'années-personnes affectées à ce secteur semble élevé comparativement à ce qui est prévu pour les activités de même nature organisées par le Secrétariat d'État ou dans le cadre du Programme des Affaires indiennes.

SOLUTIONS POSSIBLES

La gestion des deux centres culturels et éducatifs pourrait être confiée au programme identique administré par le Programme des Affaires indiennes au sud du 60° parallèle. Pour venir en aide, on pourrait faire appel à des spécialistes des questions autochtones qui seraient rémunérés pour services rendus.

Les centres pourraient être incités à jouer un rôle plus actif dans les institutions culturelles et éducatives qui découleront du règlement des revendications territoriales.

Ils pourraient également être remplacés par d'autres institutions culturelles et éducatives qui découleront du règlement des revendications territoriales et du transfert des responsabilités.

Les activités de promotion de la langue (81,000 $) pourraient être soit intégrées aux programmes de soutien linguistique du Secrétariat d'État, soit transférées aux autorités locales (centres culturels et éducatifs, gouvernements territoriaux ou autres autorités autochtones). Les centres accordent déjà beaucoup d'importance à la promotion de la langue.

Les services de traduction pourraient être privatisés ou confiés au Secrétariat d'État ou aux gouvernements territoriaux.

Il est peu probable que la revue Inuktitut puissent jamais s'autofinancer, mais cette possibilité mérite d'être explorée.

Étant donné que cette revue s'adresse à l'ensemble des régions nordiques, un organe de coordination formé de représentants des centres culturels/éducatifs régionaux pourrait en assumer la responsabilité.

Cette activité pourrait aussi être interrompue au profit des publications régionales existantes, dont le contenu pourrait être élargi.

Le programme des subventions culturelles pourrait être supprimé tout comme son pendant au sud du 60e parallèle. Le versement de subventionspourrait être confié au Secrétariat d'État (groupes) et au Conseil des arts du Canada (particuliers).

Le centre d'art inuit pourrait être transféré au Musée des Beaux-arts du Canada, au Musée national de l'Homme, au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ou à un organisme autochtone créé expressément à cette fin, un centre national du patrimoine autochtone par exemple (la collection est évaluée à plus d'un million de dollars et les frais de promotion s'élèvent à 625,000 $).

À tout le moins, les compétences muséologiques du Programme des Affaires indiennes et du Programme des Affaires du Nord du MAINC pourraient être regroupées.

CONCLUSIONS

Si le Programme des Affaires du Nord et le Programme des Affaires indiennes accusent des doubles emplois et des chevauchements au sein du MAINC ainsi que par rapport au Secrétariat d'État, au Conseil des arts du Canada, au Musée des Beaux-arts du Canada et au Musée national de l'Homme, c'est parce que leur mandat exige qu'ils fassent des distinctions, sur le plan de l'admissibilité aux programmes, entre les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Inuit et les Métis. Par ailleurs, le nombre d'années-personnes affectées à l'administration centrale paraît élevé eu égard au processus de transfert des responsabilités et par comparaison avec les activités semblables auxquelles se livrent d'autres organismes. Le MAINC devrait se pencher sur cette question.

DÉVELOPPEMENT CULTUREL ET ARTISTIQUE DES INDIENS (AINC 313)

OBJECTIF

Aider les Indiens à préserver, à développer et à exprimer leur identité culturelle ainsi qu'à mettre sur pied des programmes sociaux et culturels qui répondent à leurs besoins.

INTRODUCTION

Le MAINC achète des oeuvres d'art indien depuis près de 20 ans. On peut les voir dans les immeubles fédéraux ou les édifices parlementaires ainsi que dans des expositions locales ou internationales. La collection est évaluée à plus d'un million de dollars (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Depuis 1965, le MAINC accorde aussi des subventions aux artistes et aux groupes artistiques indiens des réserves et d'ailleurs. L'administration de ce programme est très décentralisée et les subventions sont souvent accordées après consultation avec les Indiens par l'entremise de comités régionaux sur les subventions culturelles. Les subventions cesseront le 1er avril dans le cadre des mesures de restriction générales.

Le programme n'offre aucune aide commerciale aux entreprises d'art et d'artisanat.

ÉVALUATION DU BESOIN

La préservation et le développement de l'art et de la culture sont considérés comme essentiels au maintien et au développement de l'identité culturelle des Indiens et à leur intégration à la société canadienne. Les activités culturelles sont également une source de revenus pour un bon nombre d'Indiens.

DESCRIPTION

Subventions culturelles. Des subventions non comptables sont versées aux artistes ou aux groupes artistiques indiens des réserves et d'ailleurs dans des domaines comme la peinture, la sculpture, le théâtre, la littérature, le cinéma, la musique et la danse.

En règle générale, les artistes ne reçoivent ce genre de subvention qu'une fois en début de carrière (maximum de 5,000 $). C'est désormais au Conseil des arts du Canada (particuliers) et au Secrétariat d'État (groupes) que les artistes autochtones devront s'adresser pour obtenir des subventions.

Art indien. Au nombre des activités figurent l'entretien, l'entreposage, l'exposition et l'achat d'oeuvres d'art indien. Les expositions nationales et internationales s'organisent en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux.

RESSOURCES (millions $)

	83/84*	84/85*
Années-personnes	-	4
Traitements et salaires	-	0.1
F & E	0.1	-
Subventions	0.5	0.4
Immobilisations	-	-
	0.6	0.5

* Ces chiffres n'englobent pas la valeur de la collection d'oeuvres d'art, soit un million de dollars.

RÉSULTATS

- Les subventions sont accordées aux particuliers et aux groupes qui ont besoin d'aide.
- L'encouragement qu'ils reçoivent jeunes permet à certains artistes de finir par vivre de leur art.
- Le grand public bénéficie des oeuvres et du talent des artistes indiens. Il en résulte aussi une meilleure compréhension interculturelle.
- Une collection nationale d'oeuvres d'art indien, évaluée à plus d'un million de dollars, est entretenue, exposée et augmentée. Les expositions mettent en lumière les aspects positifs de la culture indienne et rehaussent l'image multiculturelle que projette le Canada à l'étranger.

CONSIDÉRATIONS

Subventions culturelles. Le programme de subventions du Conseil des arts du Canada n'exclut pas les artistes autochtones, pas plus d'ailleurs que celui du Secrétariat d'État. Certains artistes ont également reçu de l'aide des gouvernements provinciaux, vu l'importance culturelle et touristique que revêt l'art indien.

Art indien. Le Musée des Beaux-arts du Canada et le Musée national de l'Homme ont pour mandat d'acquérir, de conserver et d'exposer des oeuvres d'art et d'artisanat canadiens, y compris l'art et l'artisanat indiens.

Le Musée des Beaux-arts ne reconnaît toujours pas l'art indien comme une facette de notre art contemporain et ne souhaite pas se porter acquéreur de la collection du MAINC (il se peut qu'il change d'idée puisqu'il vient d'acquérir la collection d'art inuit). De leur côté, les Indiens s'opposeraient à un transfert de la collection au Musée national de l'Homme étant donné qu'il s'intéresse à l'art indien d'un point de vue ethnologique (plutôt que contemporain).

SOLUTIONS POSSIBLES

Art indien

Un organisme privé (c'est-à-dire, le centre du patrimoine autochtone déjà mentionné) pourrait être constitué de concert avec le secteur privé et chargé de gérer la collection permanente du MAINC.

La collection et les années-personnes qui y sont affectées pourraient être transférées au Musée des Beaux-arts du Canada, à condition que celui-ci donne plus d'importance à l'art indien.

La collection pourrait aussi être confiée au Musée national de l'Homme, où l'on fait actuellement des plans pour loger dans les nouveaux locaux une collection permanente d'art indien.

La collection pourrait faire l'objet d'une vente publique, dont le produit serait retourné aux revenus généraux.

Le MAINC pourrait toujours conserver la collection.

Subventions culturelles

Le programme de subventions culturelles ayant été supprimé, les demandes d'aide devront désormais être présentées au Secrétariat d'État (groupes) ou au Conseil des arts du Canada (particuliers).

CONCLUSIONS

Art indien

S'il reste au MAINC, le programme continuera de chevaucher les activités du Musée des Beaux-arts du Canada et du Musée national de l'Homme. En outre, le MAINC ne dispose pas des installations ni du personnel requis pour conserver, entreposer ou exposer la collection. Les artistes indiens préféreraient toutefois que celle-ci soit transférée au Musée des Beaux-arts plutôt qu'au Musée national de l'Homme.

Malgré les possibilités qu'offre la création d'une fondation des arts autochtones, il est peu probable qu'un tel organisme arrive à s'autofinancer.

Subventions culturelles

Le double emploi a déjà été éliminé. Le Secrétariat d'État (groupes) et le Conseil des arts du Canada (particuliers) restent les seuls organismes chargés d'offrir une aide financière aux artistes autochtones.

ACTIVITÉS RÉCRÉATIVES DES INDIENS (AINC 320)

OBJECTIF

Offrir aux bandes indiennes l'aide financière nécessaire pour mettre sur pied des programmes de loisirs et acheter le matériel nécessaire.

INTRODUCTION

Le MAINC subventionne depuis 1978 les programmes de loisirs des réserves. Auparavant, c'était la Direction générale de la condition physique et du sport amateur de Santé et Bien-être social Canada qui s'en chargeait. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

ÉVALUATION DU BESOIN

Les principaux bénéficiaires sont les jeunes Indiens inscrits qui vivent dans les réserves ou sur les terres de la Couronne. C'est un des rares programmes qui leur soient expressément destinés (on estime à 52 % la proportion d'autochtones âgés de moins de 20 ans). Il est actuellement utilisé dans 400 réserves.

DESCRIPTION

Le MAINC est le seul organisme fédéral à contribuer à la mise en oeuvre de programmes de loisirs dans les réserves (chacune des 400 réserves visées touche en moyenne 4,000 dollars).

Les contributions sont versées directement aux bandes. Dans les réserves de moins de 500 habitants, les bandes peuvent dépenser jusqu'à 10 $ par tête. Dans les autres, elles reçoivent un dollar de plus. Elles emploient ces fonds à d'autres priorités à leur discrétion.

RESSOURCES (millions $)

	84/85
Années-personnes	-
Traitements et salaires	-
F & E	-
Contributions	1.7
Immobilisations	(voir les programmes d'infrastructure)

RÉSULTATS

- Les réserves peuvent organiser leurs propres activités récréatives grâce aux programmes et au matériel qui leur sont fournis. Ce sont les jeunes qui sont les principaux bénéficiaires. Ces activités contribuent à relever la qualité de vie des jeunes Indiens, chez qui sévissent le chômage, l'alcoolisme, la toxicomanie et le décrochage scolaire.

- Le programme serait plus efficace si les crédits de construction n'étaient pas limités.

- Ce programme n'a fait l'objet d'aucune évaluation.

CONSIDÉRATIONS

Il n'y a pas de chevauchement entre ce programme et les programmes analogues que les gouvernements provinciaux offrent dans les réserves.

Les installations nécessaires sont fournies dans le cadre du programme Infrastructure - Avoirs et installations, lequel prévoit des contributions pouvant aller jusqu'à 200,000 dollars par bande. Cette somme est toutefois généralement insuffisante pour construire des installations permanentes comme des gymnases et des arénas.

Le ministère de la Condition physique et du Sport amateur n'offre aucun programme communautaire, quoique d'autres groupes comme les femmes, les handicapés et les jeunes bénéficient de l'aide accordée par les organismes sportifs provinciaux on nationaux.

SOLUTIONS POSSIBLES

Le programme est la seule source de financement des loisirs des jeunes des réserves et ne pourrait pas être exécuté autrement que par les bandes.

Il serait possible d'élargir le programme tout en améliorant les installations des réserves étant donné l'enthousiasme des jeunes pour les sports et les loisirs.

Par ailleurs, le ministère de la Condition physique et du Sport amateur pourrait offrir aux organismes sportifs autochtones nationaux et provinciaux une aide semblable à celle accordée aux associations de femmes, de handicapés et de jeunes, afin de promouvoir l'excellence chez les athlètes amateurs autochtones.

CONCLUSIONS

Il faudrait maintenir le programme et, si possible, l'élargir étant donné que des loisirs bien organisés peuvent contribuer à réduire l'alcoolisme, la toxicomanie et la délinquance chez les jeunes des réserves (à l'heure actuelle, chaque bande ne reçoit en moyenne que 4,000 $ dans le cadre de ce programme).

Il faudrait envisager plus globalement l'opportunité de mieux cibler les programmes en faveur des jeunes autochtones de manière à réduire les dépenses d'aide sociale.

Le ministère de la Condition physique et du Sport amateur est très bien placé pour favoriser le développement d'organismes sportifs autochtones.

COMMUNICATIONS DES AUTOCHTONES (SEC 25)

OBJECTIF

Aider les autochtones à mettre en place et à contrôler des réseaux de communication modernes.

INTRODUCTION

La création de ce programme remonte à 1974. Avant d'être renouvelé, son mandat doit être examiné par le ministre d'ici au 31 mars 1985. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

Les médias ne reflètent pas les intérêts sociaux, économiques et culturels des autochtones. Le programme les aide à participer à la société canadienne par l'intermédiaire des médias modernes (journaux, radio). Il encourage en outre le dialogue avec l'ensemble des Canadiens sur les questions d'intérêt pour les autochtones.

ÉVALUATION DU BESOIN

Les autochtones ont besoin des techniques de communication modernes pour échanger de l'information spécialisée, préserver leurs langues et leurs cultures et communiquer avec le reste de la population au sujet des questions qui les intéressent.

DESCRIPTION

Le programme vient en aide à 14 sociétés de communications autochtones. Comme il n'y a pas de sociétés de ce genre au Manitoba, dans le sud de l'Ontario, au Nouveau-Brunswick et dans l'Île-du-Prince-Édouard, ces régions ne sont pas desservies par le programme.

Le budget d'exploitation de ces sociétés est composé pour 24 % de fonds propres et pour 24 % de crédits provinciaux. Les contributions et les subventions fédérales sont employées à diverses fins : fonctionnement, projets spéciaux, formation, radio communautaire, ateliers sur les médias, fondation de sociétés et liaison entre les sociétés.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	2	2
Traitements et salaires	-	-
F & E	-	-
Subventions/contributions	3.3	3.7
Immobilisations	-	-
Recettes	-	-

RÉSULTATS

- Les sociétés de communications autochtones emploient, à temps plein ou à temps partiel, près de 200 autochtones qui reçoivent la formation ou acquièrent l'expérience dont ils ont besoin pour travailler dans le domaine (radiodiffusion, journalisme, programmation et administration de programmes ou de projets). Cent autres sont engagés à contrat ou à titre bénévole.

- Quatorze d'entre elles reçoivent une aide financière au titre d'activités comme la publication de journaux (tirés à environ 75,000 exemplaires), la production d'émissions de radio et l'entretien de 70 stations de radio communautaire,de services de câblodiffusion, d'expositions de photographies, d'archives et de studios de radio.

- Les langues et les cultures autochtones sont renforcées et les collectivités rurales autochtones bénéficient de services d'information réguliers et adaptés à leurs besoins.

- Les chasseurs et les trappeurs utilisent des postes de radio à hautes fréquences pour les communications générales et les messages d'urgence.

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Le programme aide les grands médias à utiliser les systèmes de communications en place et à fournir aux autochtones les moyens d'adapter ces derniers à leurs besoins (la clientèle autochtone ne figure pas au premier rang des priorités des médias).

Les sociétés de communication autochtones ne semblent pas en mesure de s'autofinancer dans un avenir rapproché (petit marché essentiellement rural composé de groupes socio-économiques à faible revenu).

La suppression de ce programme priverait les autochtones de la possibilité de se familiariser avec un important secteur technologique de pointe ainsi que des outils devant leur permettre de communiquer tant entre eux qu'avec le reste de la société.

Sur le plan de la formation, le programme complète ceux d'Emploi et Immigration Canada (c'est-à-dire qu'il ne couvre que les frais liés à la formation).

La Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse sont les seules provinces à venir en aide aux sociétés de communications autochtones. Certains gouvernements provinciaux hésitent à aider ces entreprises, vu qu'ils servent souvent de cibles aux médias autochtones.

SOLUTIONS POSSIBLES

Si ce programme était supprimé, il est peu probable que les grands médias prennent en charge les intérêts des autochtones. Par ailleurs, les sociétés de communication autochtones ne pourront vraisemblablement jamais s'autofinancer.

Les subventions à la publication de journaux que verse le programme Organisations autochtones représentatives pourraient être transférées à ce programme.

CONCLUSIONS

Comme le programme s'inscrit dans le mandat général que le Secrétariat d'État a reçu de promouvoir la participation de l'ensemble des citoyens aux différentes sphères d'activité de la société canadienne, il devrait être maintenu.

Comme ce programme et le programme Accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion poursuivent des objectifs semblables, ils pourraient être fusionnés.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Maintenir le programme, mais étudier la possibilité de l'intégrer au programme Accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion et de transférer les subventions qu'il verse à la publication de journaux au programme Organisations représentatives autochtones.

ACCÈS DES AUTOCHTONES DU NORD À LA RADIOTÉLÉDIFFUSION (SEC 30)

OBJECTIF

Aider les sociétés de communications autochtones à produire des émissions de radio et de télévision en langues autochtones à l'intention de réseaux existants ou nouvellement créés et à employer et à former des autochtones dans les médias au Canada.

INTRODUCTION

Établi en 1983, ce programme a pour mandat de dépenser sur quatre ans 38 millions de dollars pour aider les sociétés de communications autochtones du Nord à acquérir les capacités et les installations requises pour produire des émissions de radio et de télévision qui répondent aux besoins de la population qu'elles desservent. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Secrétariat d'État).

ÉVALUATION DU BESOIN

Les autochtones du grand Nord ont besoin de recevoir dans leur langue maternelle (souvent la seule qu'ils parlent) des émissions qui répondent à leurs besoins et à leurs intérêts.

Pour pouvoir recevoir des crédits fédéraux, les sociétés de communications doivent prouver qu'elles ont une audience en puissance et que la programmation existante ne répond pas aux besoins des autochtones. En outre, des sondages doivent être menés chaque année auprès des auditeurs pour vérifier si les besoins continuent d'être satisfaits.

Le programme permet à treize sociétés de communications autochtones de combler les lacunes que comporte la programmation offerte par les organismes de radiodiffusion en place, y compris la Société Radio-Canada*.

---

* Le Service de télédiffusion du Nord dispose d'un budget de 5 millions de dollars servant principalement à diffuser des émissions radiophoniques au nord du 60e parallèle et, par satellite, des émissions en inuktitut d'une durée d'environ cinq heures.

Il aide les autochtones à exploiter les moyens technologiques de pointe (vastes réseaux de diffusion par satellite et au sol) mis à la disposition des régions reculées. Une évaluation préliminaire indique que les réseaux existants n'offrent pas un temps d'antenne suffisant. À long terme, il pourrait être nécessaire d'établir une station de télévision autochtone.

DESCRIPTION

Le programme a pour objet de permettre aux radiotélédiffuseurs inuit de maintenir leurs capacités de production et de diffusion et d'aider les sociétés de communications indiennes et métisses à produire des émissions de radio et de télévision équivalentes au Yukon, dans les T.N.-O. et dans le nord des provinces.

Les contributions versées aux sociétés de communications autochtones sans but lucratif servent à :

produire des émissions de radio et de télévision qui répondent aux besoins des populations autochtones du Nord;

diffuser ces émissions.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	7	7
Traitements et salaires	-	-
F & E	-	-
Subventions/Contributions	4.3	7.2
Immobilisations	-	-

RÉSULTATS

- Treize sociétés de communications autochtones reçoivent de l'aide pour diffuser des émissions de radio et de télévision à 211 collectivités autochtones du Nord dans des langues comme le cri, l'algonquin, l'inuktitut, l'ojibway et l'inuvialuktun.

- Ce programme donne de l'emploi à 178 autochtones et leur permet d'acquérir une précieuse expérience dans un important secteur de technologie de pointe.

- Une évaluation préliminaire indique que les émissions rejoignent un très vaste public. Les émissions de télévision occupent neuf heures d'antenne par semaine et les émissions de radio 77.

- D'autres techniques de communications (transmission de messages) sont également envisagés pour les populations du Nord (recherche par ordinateur, système de courrier électronique "Envoy 100" de Télécom Canada).

  À l'heure actuelle, les entreprises de radiotélédiffusion reçoivent gratuitement de nombreuses émissions produites par les sociétés de communications autochtones.

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Le succès de ce programme dépend de la volonté des entreprises de radiotélédiffusion du Nord d'accorder du temps d'antenne aux autochtones et, dans le cas de Radio-Canada, de les laisser utiliser son système de diffusion par satellite.

Les émissions de télévision autochtones offrent aux populations du Nord la possibilité de regarder autre chose que la programmation de Radio-Canada.

Comme ce programme et le programme Communications des autochtones poursuivent des objectifs semblables, ils pourraient, au nom de l'efficacité administrative, être fusionnés (des discussions ont déjà été amorcées à cet égard entre le Secrétariat d'État et le Conseil du Trésor).

Le programme ne comporte pas une stratégie permettant au gouvernement fédéral de se retirer du secteur d'activité une fois terminé le mandat de quatre ans.

SOLUTIONS POSSIBLES

Les entreprises de radiotélédiffusion existantes (c'est-à-dire Radio-Canada) pourraient être priées de présenter un plus grand nombre d'émissions conçues expressément pour les populations du grand Nord, ce qui rendrait moins nécessaires les sociétés de communications autochtones. Il n'en résulterait toutefois que de faibles économies puisqu'il faudrait augmenter le budget de programmation de Radio-Canada. Par ailleurs, on ne sait pas trop si les habitants du Nord (y compris les autochtones)

seraient disposés à ce que les émissions autochtones remplacent la programmation générale de Radio-Canada.

Moyennant une dépense supplémentaire pour le gouvernement fédéral, on pourrait mettre sur pied une station de télévision autochtone commerciale qui aurait l'appui de Radio-Canada et de Cancom sur le plan technique, voire sur le plan de la commercialisation (il faudrait toutefois élargir l'auditoire si l'on veut que la station viable commercialement). Le CRTC procède en ce moment à un examen de sa politique de radiotélédiffusion dans le Nord et tiendra sous peu des réunions officieuses avec les représentants des sociétés de communications autochtones. Il est possible qu'il arrive à la conclusion que les abonnements pourraient permettre l'exploitation d'un réseau de distribution autochtone.

CONCLUSIONS

Même s'il n'est en place que depuis deux ans, ce programme semble devoir constituer un bon moyen de répondre aux besoins des populations du Nord en matière de radiotélédiffusion et devrait être maintenu. Le bref temps d'antenne accordé actuellement aux émissions dont le contenu intéresse tout spécialement les autochtones indique toutefois qu'il faut mettre au point une stratégie susceptible d'assurer un avenir plus stable au programme. À court terme, cela suppose l'achat d'heures d'antenne supplémentaires. La création d'une station commerciale indépendante devrait être envisagée comme un objectif à long terme, même si la viabilité d'une pareille entreprise implique un élargissement de l'audience.

CENTRES D'ACCUEIL AUTOCHTONES (SEC 29)

OBJECTIF

Aider les résidents et les migrants autochtones à s'adapter au milieu urbain.

INTRODUCTION

C'est en 1972 que le programme Centres d'accueil autochtones a commencé d'aider financièrement 40 centres existants. Ces centres, qui sont maintenant au nombre de 94, offrent aux autochtones urbains des services et des programmes communautaires de base. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Secrétariat d'État.)

Leur budget annuel se compose pour environ 56 % de crédits fédéraux et de fonds propres (les crédits provinciaux représentent environ 28%).

ÉVALUATION DU BESOIN

Près de 30 % des Indiens vivent à l'extérieur des réserves, soit le double d'il y a dix ans. Soixante-douze pour cent d'entre eux habitent les quatre provinces de l'Ouest et l'Ontario, où, selon les estimations, leur nombre est élevé. Les centres d'accueil sont d'autant plus nécessaires que la population qu'ils desservent souffre d'instabilité et d'un chômage élevé.

D'ici à 1988, huit centres doivent s'ajouter aux 94 que regroupe actuellement l'Association nationale des centres d'accueil (le Secrétariat d'État entend contribuer financièrement à la création de trois nouveaux centres seulement).

En 1982, il est ressorti d'une évaluation du Bureau des conseillers en gestion que, vu les conditions économiques actuelles, le programme demeurait essentiel.

Les non-autochtones participent aussi à certains des programmes récréatifs et culturels offerts par les centres, ou bien siègent au sein de leur conseil d'administration ou y travaillent en tant qu'employés ou bénévoles.

DESCRIPTION

Le programme verse des subventions au titre de l'entretien, de la formation, de l'interaction communautaire et de projets spéciaux. Les immobilisations sont financées dans le cadre d'accords de contribution.

Le programme a récemment commencé à s'occuper de la formation des autochtones qui travaillent dans les centres.

Des ententes de partage des frais ont été signées avec quelques provinces au titre de certains services (Programme d'aide parajudiciaire à l'intention des autochtones).

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	3	3
Traitements et salaires	-	-
F & E	-	-
Subventions/contributions	14.6	15.1
Immobilisations	-	-

RÉSULTATS

- Les centres offrent chaque année aux autochtones plus de mille emplois directs et indirects et mobilisent de nombreux bénévoles.

- Ils améliorent la qualité de vie des autochtones en leur offrant des programmes et des services qui, étant conçus par leurs semblables, sont adaptés à leurs particularités culturelles.

- Ils servent aussi à promouvoir la collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités; à offrir aux autochtones des services sociaux directs et uniques en leur genre; à adresser les demandes de services aux pouvoirs publics compétents; et à défendre les intérêts des autochtones urbains.

- L'augmentation des services offerts expressément aux autochtones par les autorités provinciales et municipales ainsi que le bénévolat de non-autochtones et leur participation aux programmes récréatifs et

culturels des centres sont autant de preuves que la compréhension interculturelle marque des progrès.

CONSIDÉRATIONS

Comme ils s'adressent aux autochtones urbains, les centres oeuvrent dans une sphère où le gouvernement fédéral et les provinces ne s'entendent pas du tout sur leurs compétences respectives. Leurs activités ne chevauchent pas vraiment les autres progrmmes et services offerts aux autochtones urbains par le gouvernement fédéral et les provinces; en fait, elles les complètent et les prolongent.

Les centres favorisent la collaboration entre les pouvoirs publics et mobilisent un secteur bénévole au service des autochtones urbains.

Il ressort d'une évaluation récente que les centres utilisent de façon efficace les fonds que leur verse le gouvernement fédéral.

De nombreux centres s'orientent de plus en plus vers l'autofinancement. Certains d'entre eux ont mis sur pied des services à but lucratif (entretien d'immeubles, restaurants, boutiques d'artisanat, etc.) afin de réduire leur dépendance à l'égard du gouvernement.

SOLUTIONS POSSIBLES

Le gouvernement fédéral pourrait décider que tous les Indiens vivant à l'extérieur des réserves (y compris les Indiens inscrits) relèvent des provinces et supprimer le programme.

Il pourrait réaliser certaines économies en stoppant la création de centres et en limitant sa contribution au seul financement de base.

Si le gouvernement fédéral founissait à court terme des fonds pour explorer d'autres possibilités d'autofinancement, il pourrait en résulter à long terme une réduction permanente de sa contribution.

Le gouvernement fédéral pourrait s'entendre avec les autorités provinciales et municipales sur une formule de partage des frais en vertu de laquelle les provinces augmenteraient de 16 % leur part des dépenses (qui est

actuellement de 28 %, comparativement à 44 % pour le fédéral).

CONCLUSIONS

Il faudrait maintenir le programme en attendant que le gouvernement fédéral clarifie sa politique sur la question de savoir si les autochtones hors réserves relèvent de sa compétence ou de celle des provinces.

DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET CULTUREL DES AUTOCHTONES (SEC 27)

OBJECTIF

Faire ressortir la contribution originale des autochtones à la société canadienne; favoriser leur participation aux différents aspects de la société canadienne; promouvoir la compréhension et le respect entre eux et les autres Canadiens; répondre de façon cohérente aux besoins sociaux et culturels des autochtones; et veiller à ce que les activités des ministères et des organismes travaillant au développement des autochtones soient bien coordonnées. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Secrétariat d'État.)

INTRODUCTION

Ce programme a été établi en 1976. Depuis 1983, il vise aussi la préservation des langues ancestrales. L'aide prend la forme de subventions à la mise en oeuvre de projets sociaux et culturels à court terme (conférences pour personnes âgées, camps d'été pour l'apprentissage des langues, semaines de sensibilisation, pow-wows).

ÉVALUATION DU BESOIN

Le développement culturel et la compréhension interculturelle sont jugés essentiels à l'identité culturelle des autochtones et à leur participation à la société canadienne.

Les principaux bénéficiaires sont les collectivités d'Indiens inscrits des réserves et d'ailleurs, d'Indiens non inscrits, de Métis et d'Inuit.

Ce programme n'a fait l'objet d'aucune évaluation officielle. On peut toutefois affirmer que les demandes d'aide dépassent de loin les ressources disponibles.

DESCRIPTION

Projets sociaux et culturels. Les projets doivent être lancés, administrés et mis en oeuvre par les autochtones eux-mêmes. Ils doivent viser au développement culturel (festivals, expositions, théâtre, élaboration de cours,

éducation) ou au développement social (aptitudes fondamentales, formation au leadership, développement communautaire, participation à des organismes bénévoles).

Aucun projet n'est financé à 100 % dans le cadre de ce programme. La participation des provinces, des organismes bénévoles ou du secteur privé est obligatoire. Les dépenses d'équipement ne sont pas autorisées.

Préservation des langues ancestrales. Les projets peuvent viser à la mise au point d'aides à l'apprentissage, au maintien de l'acquis linguistique ou à la recherche et à la documentation linguistiques.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	1.5	1.5
Traitements et salaires	-	-
F & E	-	-
Subventions	2.2	2.1
Immobilisations	-	-
	2.2	2.1
Recettes	-	-

RÉSULTATS

- Le programme offre des possibilités d'emploi à court terme à ceux qui participent aux projets.
- Il empêche la disparition des langues, des traditions et de la culture des autochtones.
- Par l'entremise des 113 projets qu'il rend possibles, le programme permet aussi de rehausser l'identité culturelle des autochtones, de répondre à leurs besoins sociaux et de les faire participer à la vie communautaire.
- L'obligation de diversifier les sources de financement favorise la compréhension entre autochtones et non-autochtones.
- Jeunes et moins jeunes sont amenés à travailler ensemble.

Le programme favorise en outre, à peu de frais, la bonne entente entre les populations autochtones et le gouvernement fédéral.

CONSIDÉRATIONS

La politique de financement partiel encourage la collaboration entre les autochtones, le gouvernement fédéral, les organismes bénévoles, le secteur privé et les provinces.

Il n'y aura plus de chevauchement entre ce programme et le programme de subventions culturelles du MAINC (aide fournie aux groupes plutôt qu'aux particuliers), puisque ce dernier prend fin le 1er avril.

SOLUTION POSSIBLE

Aucun autre programme fédéral ne vient en aide aux groupes autochtones, bien que le Conseil des arts du Canada, Radio-Canada et le MAINC offrent des programmes complémentaires.

CONCLUSIONS

Ce programme est le volet autochtones des activités multiculturelles générales offertes par le Secrétariat d'État à l'ensemble des Canadiens. Même si, dans ce domaine, les réalisations sont souvent impondérables, force est de conclure que ce programme poursuit des objectifs sains et qu'il devrait être maintenu.

AIDE AUX ORGANISATIONS AUTOCHTONES REPRÉSENTATIVES (FINANCEMENT DE BASE) (SEC 27)

OBJECTIF

Aider les groupes qui représentent les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuit à communiquer efficacement leurs besoins et leurs vues à tous les pouvoirs publics, à participer aux institutions politiques, sociales et économiques de la société canadienne et à contribuer à la formation de dirigeants autochtones.

INTRODUCTION

Après avoir mis de côté le Livre blanc de 1969, le gouvernement fédéral a convenu de consulter les autochtones au sujet de leurs rapports avec le reste de la société canadienne. Vu leur faible participation aux élections, on craignait que les autochtones ne soient pas servis comme il faut par le processus parlementaire normal (les Indiens ont le droit de voter aux élections fédérales depuis 1960; ceux du Québec le droit de voter aux élections provinciales que depuis 1969). Le financement des organisations représentatives semblait un moyen de favoriser la participation des autochtones au processus politique et de sensibiliser le reste de la population aux questions qui les préoccupent. (Document habilitant : loi des crédits; ministère : Secrétariat d'État.)

Constitué en 1971, le Programme de financement de base s'est développé de la façon suivante (compte tenu de l'inflation) :

1971-1973 - 6 millions $ - 24 associations
1974-1976 - 8.3 millions $ - 34 associations
1977-1981 - 9.2 millions $ - 42 associations
1982-1983 - 12.9 millions $ - 52 associations
1983-1984 - 13.4 millions $ - 57 associations*

(en moyenne 240,000 $ par association)

---

* En 1984-1985, toutes les associations ethniques non autochtones ont reçu au total 18.3 millions de dollars du Secrétariat d'État dans le cadre du programme de multiculturalisme.

En mai 1983, le Cabinet a consenti à prolonger de trois ans la durée du programme à condition qu'un groupe de travail interministériel lui fasse rapport dans un délai d'un an des modifications à y apporter. Le Groupe d'étude a conclu qu'il fallait procéder à un examen de la politique d'ensemble du gouvernement fédéral afin d'établir les principes, les objectifs et les conditions de financement du programme, étant donné que l'aide financière que le Secrétariat d'État verse aux organisations autochtones ne constitue qu'environ 13 % des fonds qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral. Le Secrétariat d'État n'a rien fait depuis lors à ce sujet.

ÉVALUATION DU BESOIN

Le gouvernement fédéral et les provinces comptent sur l'existence des organisations représentatives et sur leur participation active aux discussions constitutionnelles en cours, et les consultent en ce qui touche les politiques et les programmes destinés aux autochtones.

Les organisations représentatives comptent depuis 1971 sur l'aide financière du gouvernement fédéral : 90 % des fonds dont elles disposent proviennent du gouvernement fédéral, dont 13 % du Secrétariat d'État, et 10% des provinces et d'ailleurs.

Les données dont on dispose ne permettent pas d'affirmer que les organisations représentent autant de membres qu'elles le prétendent ni qu'elles répondent convenablement à leurs besoins.

DESCRIPTION

Le programme assure aux organisations admissibles un soutien de base qui prend la forme de contributions ou de subventions à la publication de journaux dont elles doivent rendre compte. Par "soutien de base", on entend l'aide au titre des traitements et des avantages des employés essentiels, des frais d'administration, des indemnités de déplacement et de subsistance des membres du conseil d'administration, des cadres et de certains employés, des frais de réunions et de conférences et des frais de services professionnels.

Ce soutien de base est entièrement administré à partir d'Ottawa/Hull. Quant aux subventions à la publication de journaux, elles sont administrées à l'échelle régionale.

Les fonds sont attribués selon une formule qui tient compte de la région et de la population desservies, des frais de déplacement, du coût de la vie local et du nombre d'employés (un minimum de dix dans le cas d'un bureau national). Les normes fédérales en matière de classification des emplois servent au calcul des dépenses salariales. Les services de traduction et les indemnités d'éloignement entrent également en ligne de compte.

RESSOURCES (millions $)

	84/85	83/84
Années-personnes	2.5	2.5
Traitements et salaires	-	-
F & E	-	-
Contributions	14.4	13.4
Immobilisations		
Recettes	-	-

RÉSULTATS

- Les organisations représentatives sont devenues d'ardents défenseurs des intérêts des autochtones. Leur esprit d'initiative et leurs compétences (en matière de droit et de constitution, d'éducation, de communications, de finances et d'administration) profitent non seulement aux intéressés, mais aussi aux pouvoirs publics, aux autochtones, aux médias, aux enseignants et à d'autres secteurs de la société canadienne.

- Aucune résultat précis ne peut être attribué directement au programme de financement de base. Grâce à celui-ci, toutefois, les organisations sont en mesure de donner avis et conseils en matière de politique et de programme, de formuler des positions constitutionnelles, de participer aux consultations entre les pouvoirs publics et les Indiens, de préparer des revendications territoriales, de publier des journaux et des bulletins en langues autochtones et d'offrir aux bandes divers programmes et services.

- La totalité des fonds que reçoivent les organisations représentatives leur permet d'employer près de 2,000 personnes à temps plein ou à temps partiel.

ORSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Il ressort des évaluations que la politique qui sous-tend le programme manque de précision, que la représentativité des organisations est faible, qu'il n'existe aucun moyen de déterminer dans quelle mesure le programme atteint ses objectifs et que les critères d'attribution des fonds ne sont pas clairs.

Devant la prolifération des organisations (causée par la fragmentation des organismes existants et par l'apparition de nouveaux groupes, notamment des conseils tribaux), le gouvernement fédéral se voit dans l'obligation gênante d'évaluer leur représentativité avant de leur verser des fonds, ce qui fait qu'on peut l'accuser de s'ingérer dans le développement politique des autochtones.

Le nombre croissant de groupes régionaux qui souhaitent bénéficier du programme indique peut-être que les autochtones aspirent à être représentés à l'échelle locale plutôt que nationale.

La centralisation du programme à Ottawa/Hull conduit les responsables à conférer une importance nationale aux organisations provinciales ou régionales, à uniformiser peut-être à outrance les normes et les critères et à ne pas profiter de l'expérience et de la connaissance qu'ont des dossiers d'envergure provinciale les bureaux régionaux du Secrétariat d'État. Il se peut, par ailleurs, que le recours à une formule de calcul des subventions joue au détriment des organisations plus représentatives.

L'aide financière du gouvernement fédéral ne tient aucun compte des efforts déployés par les organisations pour s'autofinancer, des contributions que leur versent les provinces (dans le cas des organisations provinciales) ni de leur représentativité (résolutions des conseils de bande, listes de l'effectif, etc.).

Le programme ne peut pas être évalué isolément car la distinction entre le financement de base et les autres crédits fédéraux est imprécise (en 1984-1985, les 57 organisations visées par le programme ont reçu de six ministères fédéraux environ 102 millions de dollars au total, y compris l'aide à la préparation des revendications). Il faudrait examiner l'ensemble de la politique de financement de même

que les objectifs fédéraux en matière de soutien des organisations représentatives de tous les niveaux (de grands objectifs fédéraux applicables à tous les ministères n'ont jamais été formulés).

La stabilité et la coopération des organisations représentatives nationales lors des disucussions constitutionnelles qui s'en viennent pourraient être compromises si le programme de financement de base devait maintenant faire l'objet de grandes modifications.

La participation des autochtones à la vie politique naitonale s'est améliorée et le grand public est en général beaucoup mieux informé qu'en 1971 de leurs préoccupations. Cependant, il faudrait se demander s'il est dans l'intérêt du régime parlementaire d'encourager l'établissement d'un système de représentation distinct pour les autochtones (dans le contexte des aspirations à la souveraineté, certaines associations autochtones se considèrent comme de hautes instances gouvernementales). Comme il y a de bonnes raisons de croire que les Indiens se rendent de moins en moins aux urnes, il faudra réfléchir sur l'opportunité d'appuyer l'instauration d'un pareil système.

SOLUTIONS POSSIBLES

Supprimer le Programme de financement de base. On pourrait considérer que ce programme a atteint ses objectifs d'origine et qu'il convient de le supprimer. Sa suppression progressive pourrait commencer une fois terminée la conférence des Premiers ministres sur les affaires autochtones prévue pour 1987. Les organisations auraient ainsi suffisamment de temps pour trouver de nouvelles sources de financement. Une variante de cette option consisterait à intégrer ce programme au Programme de multiculturalisme du Secrétariat d'État.

Réduire le financement de base. Pour réduire ses dépenses. Le gouvernement aurait trois options :

- Appuyer seulement les organisations nationales (il faudrait tenir compte des associations inuit régionales et des autres organisations transprovinciales); les autres associations recevraient leur appui de leurs membres, des gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres sources :

- Appuyer seulement les organisations provinciales et territoriales.

- Réduire l'aide accordée aux organisations nationales et provinciales d'un certain pourcentage ou adopter une formule de "subventions équivalentes" (c'est-à-dire que la contribution serait égale à celle des organisations elles-mêmes) :

Renouveler les relations entre le gouvernement et les autochtones. Un conseil consultatif autochtone pourrait être chargé de coordonner, à l'échelle nationale, les relations entre les autochtones et le gouvernement. Il pourrait s'agir d'une fédération des organisations représentatives nationales ou de spécialistes indépendants des questions autochtones. Cette option repose sur la conclusion que les organisations existantes sont trop nombreuses (57) pour "représenter" de façon cohérente les autochtones et que le gouvernement fédéral préfère obtenir des avis et conseils "informés" plutôt que "représentatifs". Cette option règle en outre le dilemme où se trouve le gouvernement fédéral du fait que, les consultations et les négociations qu'il tient avec les organisations représentatives s'étant transformées peu à peu en processus décisionnaire conjoint, il est entraîné dans des discussions à n'en plus finir ou accusé de mauvaise foi lorsqu'il exerce son pouvoir de décision. Ce conseil consultatif pourrait être constitué en vertu d'une loi distincte de manière à assurer son indépendance à l'égard du gouvernement.

Améliorer le rendement du programme actuel. Le Secrétariat d'État pourrait :

- décentraliser au niveau des bandes le financement de base des organisations d'Indiens inscrits et, dans le cas des organisations de Métis et d'Indiens non inscrits, adopter une formule basée sur leur effectif réel plutôt que sur les populations qu'elles sont censées représenter. Le gouvernement pourrait donner un préavis d'un an de manière à pouvoir prendre avec les bandes les dispositions administratives nécessaires et à donner aux organisations le temps de négocier avec les bandes ou leurs membres les niveaux d'aide dont elles ont besoin; ou

- continuer d'administrer le financement de base des organisations, mais exiger d'elles qu'elles

soumettent des plans d'autofinancement (cotisations, tarification de certaines activités, collectes de fonds, apports du secteur privé et des provinces) susceptibles de leur permettre d'arriver d'ici deux ans à réunir elles-mêmes 50 % de leur budget; durant cette période, aucune nouvelle association ne recevrait de l'aide. Au bout de deux ans, les organisations en place ne seraient financées et les nouvelles organisations ne seraient admissibles au programme que si elles peuvent réunir 50 % de leur financement de base.

CONCLUSIONS

Toutes les options qui précèdent sembleront aux organisations autochtones s'écarter radicalement de la politique actuelle.

Le gouvernement fédéral devrait s'abstenir d'avoir à se prononcer sur la représentativité des organisations autochtones et fixer plutôt l'aide qu'il leur accorde en fonction de l'appui qu'elles reçoivent de leurs membres.

Le grand nombre des organisations représentatives (57) complique les efforts déployés par le fédéral pour consulter les représentants des autochtones.

Les modifications apportées au programme de financement de base doivent nécessairement tenir compte des quelque 87 millions de dollars que les organisations représentatives reçoivent chaque année d'autres sources fédérales, le MAINC venant en tête de liste. Même défalquée de l'aide accordée au titre des revendications territoriales, cette somme se monte à plus de 39 millions de dollars.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Que la politique de financement des organisations autochtones représentatives soit maintenu à peu près tel quel jusqu'à la conférence des Premiers ministres de 1987, mais que le gouvernement annonce par après son intention de réduire de 50 % le financement de base en 1987-1988 et exige que les organisations compensent cette réduction par des efforts d'autofinancement. Dans les années suivantes, l'aide du gouvernement fédéral s'élèverait à 50 % des fonds qu'elles auront recueillis l'année précédente.

Il faudrait que le gouvernement fédéral réexamine à fond sa politique et les modalités de son application de manière à s'assurer que les organisations représentatives qu'il subventionne par ailleurs répondent à des critères d'autofinancement et de responsabilité envers leurs membres.

PROMOTION DES FEMMES AUTOCHTONES (SEC 28)

OBJECTIF

Favoriser les projets et les activités susceptibles d'aider les femmes autochtones à participer à la société contemporaine.

INTRODUCTION

Créé en 1976, ce programme reconnaît que les femmes autochtones sont désavantagées tant à cause de leurs origines que de leur sexe et qu'elles peuvent contribuer à améliorer leur statut social et économique. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Secrétariat d'État.)

Même si les associations nationales, provinciales et territoriales de femmes autochtones s'intéressent aux questions générales telles que l'éducation, la jeunesse, la santé et les activités sociales et culturelles, elles ont récemment concentré leurs efforts sur le processus constitutionnel, l'autonomie gouvernementale des autochtones et les mesures législatives à caractère discriminatoire.

ÉVALUATION DU BESOIN

Comme les femmes autochtones n'ont pas la chance de participer pleinement aux organisations autochtones représentatives ou aux autres aspects de la société canadienne, leurs associations doivent pouvoir compter sur un programme d'aide distinct.

Par le passé, le gouvernement fédéral a cherché à obtenir des associations de femmes autochtones leurs avis et conseils sur d'importants secteurs de politique (p. ex., modification de la Loi sur les Indiens en matière d'égalité des sexes).

DESCRIPTION

Le programme a pour but de promouvoir l'égalité sociale, culturelle, politique et économique des femmes autochtones en contribuant financièrement à la mise en oeuvre des projets de deux associations nationales et de 21 associations provinciales et territoriales de femmes autochtones.

Le gouvernement fédéral ne leur vient en aide qu'à condition qu'elles puissent compter sur d'autres sources de fonds.

L'aide financière prend la forme de contributions et de subventions versées aux organismes bénévoles constitués. Elle leur sert, entre autres, à assurer la liaison et la défense de leurs intérêts à l'échelle nationale et provinciale, à lancer des activités communautaires et à organiser des ateliers et des conférences sur les questions d'intérêt pour les autochtones.

Seules les deux organisations nationales reçoivent des subventions de fonctionnement (les gouvernements du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest accordent le même type d'aide aux associations régionales); le reste des ressources offertes par le gouvernement fédéral est strictement réservé aux projets.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	1.5	1.5
Traitements et salaires	-	-
Subventions (contributions)	1.2	1.2
Immobilisations	-	-

RÉSULTATS

- Les femmes autochtones contribuent à améliorer leur propre statut social et économique de même que celui de leur collectivité en lançant des activités communautaires et en participant, à l'échelle provinciale et nationale, à des activités qui les touchent elles-mêmes aussi bien que leur collectivité.

- Grâce à leurs énoncés de position et à leurs interventions auprès des pouvoirs publics, les associations ont pu faire connaître les préoccupations de leurs membres en ce qui a trait aux questions constitutionnelles, à la politique sociale et culturelle, à l'éducation, aux soins de santé, au développement économique, à l'autonomie gouvernementale et à la discrimination envers les femmes indiennes.

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Le soutien des femmes autochtones va dans le sens des efforts que déploie le gouvernement fédéral pour améliorer la condition de la femme en général. Le Secrétariat d'État offre une aide semblable mais plus large aux associations féminines d'intérêt général (p. ex., les subventions de fonctionnement aux associations régionales). Les fonds versés aux associations de femmes non-autochtones totalisent 9.2 millions de dollars.

Les associations de femmes autochtones rendent service tant à leur collectivité qu'aux pouvoirs publics. Le gouvernement fédéral les consulte au sujet des politiques à adopter, leur demande aide, avis et conseils dans ses efforts pour améliorer les conditions de vie des autochtones et compte sur leur participation aux discussions nationales (sur la discrimination, par exemple). Il agit ainsi parce que les femmes autochtones sont mal représentées au sein de leurs structures politiques locales tout comme dans les organisations autochtones représentatives d'envergure nationale.

Une fois que la Loi sur les Indiens reconnaîtra l'égalité des sexes, les associations féminines recentreront sans doute leur intérêt sur l'application des nouvelles dispositions législatives, ce qui diminuera le chevauchement entre leurs activités et celles des autres organisations autochtones représentatives.

SOLUTIONS POSSIBLES

- Supprimer le programme.
- Réduire l'aide.
- Intégrer le programme au Programme de promotion de la femme du Secrétariat d'État.
- Améliorer le programme actuel.

SOLUTION PRÉFÉRÉE

Le programme contribue beaucoup au développement général des autochtones et devrait être maintenu.

SOUTIEN CONSTITUTIONNEL

REVUE DU PROGRAMME
PARTIE I (RÉSUMÉ)

OBJECTIF DU PROGRAMME

Offrir aux organisations autochtones les moyens de participer aux discussions constitutionnelles.

RÉSULTATS ATTENDUS

Permettre aux groupes autochtones d'effectuer les recherches et les consultations nécessaires pour participer authentiquement au processus de révision constitutionnelle.

RAISON D'ÊTRE

Ce programme est-il toujours nécessaire ?

[X] Oui [ ] Non

Population admissible

[X] Indiens inscrits [X] Inuit

[X] Métis/Indiens non inscrits [ ] Autres

[X] Vivant dans les réserves ou sur les terres de la Couronne

[X] Vivant ailleurs

IMPORTANCE DU PROGRAMME

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Millions $	3.7	3.9			
Années-personnes					

ANALYSE

	Oui	Non	Évaluation impossible	Documentation
Objectif valable	X			
Objectif mesurable		X		
Obtention des résultats attendus			X	
Besoins satisfaits			X	
Autres résultats			X	
Autres méthodes d'obtention des résultats			X	
Double emploi/ chevauchement important			X	
Contraintes administratives			X	

PARTIE II (DONNÉES COMPLÉMENTAIRES)

DOCUMENTS HABILITANTS

La loi de crédits.

MINISTRE RESPONSABLE

Le Secrétaire d'État.

RESSOURCES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
Années-personnes					
Subventions et contributions	3.7	3.9	4.1		
Dépenses de fonctionnement					
Traitements					
F & E					
Immobilisations					
Prêts					
(montants autorisés)					

EXÉCUTION

Autorités autochtones locales
Ministère
Gouvernement provincial
Autre

REMARQUES

Versés sous forme de contributions, les fonds servent aux fins suivantes : traitements et avantages sociaux, frais de déplacement, rencontres, ateliers, honoraires professionnels, frais généraux et administration.

Le programme devrait être maintenu jusqu'à la conférence des Premiers ministres de 1987, même s'il y a des chevauchements entre ses activités et celles des organisations autochtones représentatives, qui reçoivent déjà une aide du gouvernement fédéral.

Examen par secteur

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

LISTE DES PROGRAMMES

Ce secteur comprend six programmes dont le coût porté au budget de l'année 1984-1985 était de 18.5 millions de dollars et de 202.5 années-personnes. Les documents habilitants de ces programmes sont les suivants : Loi de crédits, Loi sur les Indiens et Loi sur la Gendarmerie royale du Canada.

Maintien de l'ordre. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) participe au financement d'un programme de gendarmes spéciaux de la GRC dans les réserves. Le MAINC subventionne également des corps de police indépendants et les gendarmes des bandes qui relèvent directement des conseils de bande (14.1 millions de dollars proviennent du MAINC; 193 années-personnes et 128,264 $ de la GRC).

Programme des initiatives autochtones. Centre de consultation. Recherche visant la justice (autochtones). Ces trois programmes du ministère du Solliciteur général visent à améliorer la politique et les programmes des autochtones en matière de justice pénale, au moyen de projets de recherche et de projets-témoins et par la diffusion de l'information. (0.6 million de dollars et 6.7 années-personnes).

Aide parajudiciaire à l'intention des autochtones. Le ministère de la Justice assure des services d'aide parajudiciaire aux autochtones qui ont des conflits avec la justice pénale (3.5 millions de dollars et 1.8 année-personne).

Programme d'accession des autochtones aux études en droit. Le ministère de la Justice fournit une aide financière aux autochtones qui veulent accéder à la profession juridique (0.28 million de dollars et 1 année-personne).

HISTORIQUE

La proportion relativement plus forte d'Indiens et d'autochtones incarcérés, le grand nombre de jeunes

contrevenants autochtones, les mauvaises relations entre la police et la communauté, le taux élevé de crimes commis avec violence et l'absence de services de prévention adéquats ont amené les ministères et les organismes fédéraux à intervenir, d'une façon décousue, pour tenter de répondre aux besoins uniques des Indiens et de leurs collectivités. Les récentes aspirations des Indiens à l'autonomie gouvernementale soulèvent maintenant des questions de compétence plus fondamentales, notamment en ce qui concerne les pouvoirs des bandes indiennes et la compétence des nouvelles institutions autochtones par rapport aux institutions existantes du système de justice.

OBSERVATIONS

Il y a lieu de croire que le transfert à la communauté indienne de la responsabilité de certaines activités, comme l'application de la loi, les peines de substitution, la prévention et les solutions de rechange aux poursuites judiciaires, serait susceptible d'entraîner une diminution du nombre des conflits avec la justice.

La création d'une gamme complète d'institutions d'administration de la justice (services de police, tribunaux, services correctionnels, etc.) sur chaque réserve, ou pour desservir un groupe de réserves, ne semble pas être une solution financièrement viable parce que peu de réserves comptent plus de 1,000 habitants. En revanche, l'adoption de nouvelles méthodes pour régler les problèmes relatifs aux jeunes contrevenants, aux victimes d'actes criminels, à la détermination de la peine, à l'application des lois, à la prévention et aux solutions de rechange aux poursuites judiciaires au niveau de la communauté, pourrait permettre de réaliser des économies tant à court terme qu'à long terme en réduisant le nombre de conflits avec la justice dans les communautés indiennes.

Les services fournis dans les réserves indiennes devraient être d'une qualité comparable à celle des services des communautés avoisinantes non indiennes et compatibles avec ceux-ci, étant donné que la coopération entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités est essentielle au succès des programmes sur les réserves indiennes.

CONSTATATIONS

Les programmes du MAINC en matière de maintien de l'ordre sur les réserves ne sont pas uniformes, car ils cherchent à répondre aux différents besoins et aspirations des diverses communautés indiennes du pays. De plus, ce ministère n'a ni les connaissances ni la responsabilité d'exécution voulues pour concevoir des programmes de maintien de l'ordre dans le contexte global de l'administration de la justice (jeunes contrevenants, victimes d'actes criminels, services correctionnels, services de prévention, armes à feu, tribunaux, solutions de rechange aux poursuites judiciaires, etc.)

Il y a peu de coordination et de coopération entre les ministères au niveau de l'élaboration des politiques et des programmes relatifs à l'administration de la justice et cette responsabilité n'incombe clairement à aucun ministère en particulier.

Le Programme d'aide parajudiciaire à l'intention des autochtones est un programme rentable qui favorise la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux par le biais d'ententes de partage des frais (50/50).

Le Programme d'accession des autochtones aux études en droit connaît un taux de succès élevé et devrait être poursuivi pour les Métis et les Indiens non inscrits (le MAINC subventionne les Indiens inscrits par le biais d'un programme d'aide aux études postsecondaires).

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

> Il conviendrait de confier au ministère du Solliciteur général du Canada la responsabilité des politiques et des programmes fédéraux relatifs au maintien de l'ordre sur les réserves indiennes, malgré que le MAINC soit habilité à approuver les statuts administratifs des bandes et à financer leur application par celles-ci sur les réserves, et que le ministère de la Justice ait la responsabilité des mesures législatives et constitutionnelles sur lesquelles repose l'ensemble du système de justice du Canada.

Le solliciteur général devrait instituer un organisme de coordination interministériel pour surveiller l'élaboration des politiques et des programmes en matière de services de police indiens dans le contexte global de l'administration de la justice.

Le solliciteur général, en consultation avec le ministre de la Justice et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, devrait entreprendre des discussions fédérales-provinciales ayant pour objet de déterminer comment faire bénéficier le plus possible les autochtones des sommes dépensées pour eux par les deux niveaux de gouvernement pour tout ce qui concerne le système de justice.

MAINTIEN DE L'ORDRE (AINC 995)

OBJECTIF

Aider les bandes indiennes et les communautés inuit à établir et à maintenir des services de police conformes aux normes et politiques approuvées.

INTRODUCTION

Il n'existe pas de programme fédéral spécialisé dans le maintien de l'ordre sur les réserves indiennes. Ces services sont assurés par la GRC (application de la Loi sur les Indiens, d'autres règlements que ceux relatifs au droit civil, d'autres lois fédérales que le Code criminel), par les provinces (application du Code criminel et des lois provinciales) et par les gendarmes des bandes. (Documents habilitants : loi de crédits et Loi sur la Gendarmerie royale du Canada; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada.)

En règle générale, les provinces (sauf le Nouveau-Brunswick) affirment qu'il leur incombe d'assurer le maintien de l'ordre dans les réserves. Aussi la plus grande partie des frais engagés à cette fin sont-ils partagés avec les provinces. La majorité des bandes refusent que le gouvernement provincial assume plus de 50 % des frais du programme. (Documents habilitants : loi de crédits, et Loi sur les Indiens et Loi sur la Gendarmerie royale du Canada; ministère : Affaires indiennes et du Nord Canada et GRC.)

ANALYSE

Une étude réalisée en 1984 indique que le taux de criminalité des Indiens vivant dans des réserves est 3.5 fois plus élevé que celui des Indiens vivant hors des réserves et au moins 5.5 fois plus élevé que le taux national.

La demande de services de police dépend des services de police disponibles en dehors des réserves, du taux de criminalité dans la localité et des priorités des conseils de bandes.

Bien que, normalement, les administrations municipales assument la plupart des frais du maintien de l'ordre, il

faut remarquer que la plupart des bandes indiennes n'ont pas de revenus suffisants pour le faire.

DESCRIPTION

La contribution du MAINC est fonction de l'importance de la population qui réside dans la réserve, des besoins locaux, des salaires et des allocations payées dans les communautés non indiennes adjacentes et des compétences individuelles.

Une aide directe et indirecte est fournie aux 355 communautés indiennes par le biais de quatre principaux programmes (dont les coûts unitaires varient selon les attributions réelles des agents de la GRC, le nombre de localités desservies par chacun d'entre eux et le pourcentage des frais assumés par le gouvernement fédéral).

Option 3B de la GRC. Ce programme, subventionné à 46 % par le MAINC et à 54 % par la province, est géré par la GRC. Les gendarmes relèvent du détachement local de la GRC plutôt que des conseils de bande. Ils pourraient faire vraiment partie de la GRC. Les officiers ont le statut d'agents de la paix à l'intérieur et en dehors des réserves. En 1984-1985, le coût moyen d'un officier était de 41,000 $.

Programme de gendarmes spéciaux autochtones de l'Ontario. Ce programme est subventionné par le MAINC (52 %), le ministère du Solliciteur général de l'Ontario (48 %) et les associations indiennes de l'Ontario. La bande engage les gendarmes et la police provinciale de l'Ontario en approuve le choix, forme les gendarmes, leur assigne un poste, établit leurs conditions de travail et supervise l'exécution de leurs fonctions. Les gendarmes ont le statut d'agent de la paix à l'intérieur des réserves. Ils relèvent à la fois du conseil de bande et du commissaire de la police provinciale de l'Ontario. Le coût moyen par gendarme pour 1984-1985 s'est élevé à 50,099 $.

Programme de services de police cris et inuit. Ce programme s'inscrit dans le cadre de la transition qui mènera aux services de police autonomes prévus par la Convention de la baie James. Au début, la Sûreté du Québec supervise 30 agents; à la fin du processus, la responsabilité du service de police sera entièrement confiée au conseil de bande. Le Québec finance directement la corporation municipale crie. Le MAINC assure un certain

financement en vertu des transferts généraux prévus dans la Convention pour l'application des statuts administratifs. Il n'y a pas de données concernant les coûts unitaires.

Force de police amérindienne du Québec. Ce programme assure un service de police indien, supervisé et géré par le "conseil de police amérindien". Le MAINC subventionne totalement ce programme. Les gendarmes ont le statut d'agents de la paix à l'intérieur des réserves indiennes. Les conseils de bande ne participent ni au recrutement ni à la sélection des agents postés dans leur réserve, bien que la plupart de ces derniers soient affectés à leur propre réserve. En 1984-1985, le coût moyen par agent était de 39,053 $.

Conseil tribal dakota ojibway. Au début, il s'agissait d'un projet pilote visant à fournir un service de prévention dans huit localités situées dans des réserves. Les frais du programme sont partagés avec le Manitoba, et le MAINC en assume 81 %. La "Commission de police du CTDO" est responsable de l'ensemble du programme. Les agents de police jouent le rôle d'agents de la paix, mais uniquement à l'intérieur de leur réserve. Ils sont chargés de faire respecter les lois provinciales, de sanctionner les infractions à la circulation prévues dans le Code criminel et de faire respecter les statuts administratifs des bandes. Ils peuvent, comme les agents de la GRC, faire enquête sur certaines infractions mineures prévues au Code criminel. Le coût moyen par agent est de 42,570 $.

Programme des agents de police des bandes. Les agents sont employés par les conseils de bande et leur rendent compte de leur activité. Ils sont nommés par la GRC, et les autorités provinciales peuvent leur accorder le pouvoir de faire respecter leurs lois. S'ils ne sont pas investis de ce pouvoir, ils doivent limiter leurs interventions aux questions relevant du droit civil et ne doivent pas être armés. C'est le gouvernement fédéral qui subventionne la totalité de ce programme. Le coût moyen par agent est de 26,000 $.

DÉPENSES (millions $)

	84/85	83/84
Années-personnes	193**	193**
Traitements et salaires	4.1	3.7
F & E (autres dépenses)	0.1*	0.2*
Subventions et contributions	9.8	9.0

* Les frais d'administration de ce programme figurent dans le budget de la GRC.

** Les années-personnes figurent dans le budget de la GRC (189 agents; 4 années-personnes à l'administration centrale, Administration du programme).

RÉSULTATS

Résultats généraux

- diminution du comportement criminel sur les réserves;
- meilleure réception des mesures d'application des lois sur les réserves;
- amélioration des relations entre les policiers et la communauté;
- réduction du recours aux organismes réguliers d'application des lois, donc réduction des frais de ces derniers.

Programme 3B de la GRC - 189 agents exerçant leurs fonctions dans environ 233 réserves au Canada (à l'exception de celles du Nouveau-Brunswick, du Québec et de l'Ontario).

Programme des gendarmes spéciaux autochtones de l'Ontario - 123 agents répartis dans 56 réserves indiennes de l'Ontario.

Programme des services de police cris et inuit - 30 agents desservant, à l'heure actuelle, les localités cries et inuit en vertu de la Convention de la baie James.

Programme de la force de police amérindienne - 72 agents pour 20 réserves.

Conseil tribal dakota/ojibway - 24 agents pour huit localités.

CONSIDÉRATIONS

L'étude de ces diverses méthodes n'indique pas qu'il y en ait une qui soit préférable aux autres.

La participation du solliciteur général du Canada à l'élaboration de la politique fédérale, à l'administration du programme ou aux relations fédérales-provinciales ayant trait aux services de police des Indiens est minime. Il faudra étudier la question de savoir si le MAINC, le ministère du Solliciteur général ou le ministère de la Justice est le mieux placé pour diriger la formulation de la politique fédérale et si le MAINC est le plus en mesure d'administrer les programmes de maintien de l'ordre.

Il est plus onéreux d'établir des institutions indiennes parallèles aux institutions de services de police actuelles que de recourir aux organismes chargés de l'application de la loi qui sont déjà en place (p. ex., le CTDO, la police amérindienne).

La coopération entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les administrations municipales est essentielle au succès des programmes de maintien de l'ordre dans les réserves.

Il serait peut-être plus économique d'étudier la possibilité d'appliquer de nouvelles méthodes d'intervention locale en matière d'application de la loi dans les réserves (au lieu d'établir des institutions nouvelles et parallèles) aux fins des programmes de maintien de l'ordre et de l'administration globale du système de justice (p. ex., les peines de substitution, les tribunaux itinérants, etc.)

SOLUTIONS POSSIBLES

Conserver le système composite actuel.

Avantages

- Il répond aux besoins et aux préoccupations de chaque localité et ménage les sensibilités des provinces.

Inconvénients

- Le MAINC n'est pas habilité à assurer d'autres services de police que ceux que nécessite l'application des règlements de nature civile des bandes.

- Le ministère du Solliciteur général qui assume une responsabilité beaucoup plus grande dans le domaine de l'administration de la justice (GRC, services correctionnels, jeunes contrevenants, victimes d'acte criminel, prévention, réhabilitation) joue un rôle minimal dans la formulation de la politique fédérale, dans l'élaboration des programmes et dans l'administration des programmes de maintien de l'ordre dans les réserves.

- Le MAINC n'est réellement pas en mesure de régler les questions de justice fédérales-provinciales qui influent sur l'efficacité des programmes de maintien de l'ordre.

Transférer au solliciteur général du Canada la responsabilité des politiques et des programmes.

Avantages

- Le maintien de l'ordre dans les réserves pourrait être intégré aux autres responsabilités du solliciteur général (jeunes contrevenants, services correctionnels, GRC, victimes d'actes criminels, prévention et réhabilitation), ce qui permettrait d'assurer l'efficacité maximale des programmes de police et leur intégration à l'administration locale de la justice.

- Les aspirations des autochtones à l'autogestion des institutions communautaires de justice entrent dans le contexte global de l'administration de la justice et relèvent plutôt du solliciteur général.

- Cette solution permettrait de régler les questions de compétence fédérale-provinciale que soulève le maintien de l'ordre dans les réserves (par exemple, le rôle de la GRC dans le maintien de l'ordre dans les réserves, la compétence des autochtones en dehors des réserves, la coordination entre les divers niveaux de compétence, le pourcentage des frais assumés par le gouvernement fédéral, etc.).

Inconvénients

- Vu la manière dont le ministère du Solliciteur général a, par le passé, considéré les questions de justice, il peut être moins sensible que le MAINC aux préoccupations communautaires et aux aspirations des Indiens.

Transférer la responsabilité de l'élaboration des politiques au ministère de la Justice.

Avantages

- À l'heure actuelle, le ministère de la Justice s'occupe de l'évolution de la Constitution en ce qui concerne les autochtones, de même que les tribunaux.

Inconvénients

- L'élaboration des politiques et l'administration des programmes ne relèveraient pas du même ministère.

- C'est le solliciteur général qui est habilité à administrer le reste du système de justice.

CONCLUSIONS

Les programmes de maintien de l'ordre dans les réserves répondent, en règle générale, plus efficacement que les forces de police régulières aux besoins de maintien de l'ordre sur les réserves. Il faut continuer à chercher de nouvelles méthodes dynamiques d'application de la loi et d'administration de la justice dans les réserves, qui permettraient de réduire les coûts en diminuant le chevauchement des organismes indiens et le recours aux institutions existantes.

Il semble que le MAINC ait atteint ses limites en ce qui concerne l'élaboration de politiques et de programmes ayant trait au maintien de l'ordre dans les réserves. Par ailleurs, accroître le nombre de policiers n'est pas une solution aux actes illégaux commis sur les réserves, et cela n'encourage pas la recherche de méthodes nouvelles. Il y a, dans ce domaine, des questions complexes, sur le double plan du partage des compétences et de la Constitution, que le MAINC n'est pas en mesure d'aborder dans le détail.

Les programmes de maintien de l'ordre chez les Indiens ne peuvent être dissociés du contexte plus vaste de l'administration de la justice, d'autant plus que les aspirations des Indiens à l'autonomie gouvernementale remettent en question les pouvoirs des bandes dans ce domaine, le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces et l'établissement de nouvelles institutions indiennes.

Les services de police des localités indiennes devraient être comparables à ceux des localités non indiennes avoisinantes et être compatibles avec eux. Bien qu'il puisse être rentable de regrouper les services fournis aux bandes dans certaines zones géographiques, on pourrait aussi améliorer la situation en mettant en commun les programmes offerts aux Indiens et aux non-Indiens.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Il conviendrait de confier au solliciteur général du Canada la responsabilité des politiques et des programmes fédéraux relatifs au maintien de l'ordre dans les réserves indiennes, malgré que le MAINC soit habilité à approuver les statuts administratifs des bandes et à financer leur application par celles-ci sur les réserves et que le ministère de la Justice ait la responsabilité des mesures législatives et constitutionnelles sur lesquelles repose l'ensemble du système de justice du Canada.

Le solliciteur général devrait instituer un organisme de coordination interministériel pour surveiller l'élaboration des politiques et des programmes en matière de maintien de l'ordre chez les Indiens dans le contexte global de l'administration de la justice.

PROGRAMMES DE JUSTICE POUR LES AUTOCHTONES (SGC, 902, 903, 904)

OBJECTIF

Améliorer les programmes et les politiques pour les autochtones en matière de justice pénale au moyen de projets de recherche et de projets-témoins et par la diffusion d'information.

INTRODUCTION

La Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale tenue en 1975 a mis en lumière les principaux problèmes des contrevenants autochtones et la proportion démesurée d'autochtones qui, aux prises avec la loi, sont incarcérés dans les prisons provinciales ou les pénitenciers fédéraux. Le solliciteur général s'est chargé d'examiner en profondeur et de mettre en oeuvre les recommandations de cette conférence en raison du rôle de coordonnateur général des programmes et des politiques qu'il joue dans le secteur de la prévention du crime, des services de police, des détenus, des libérations conditionnelles et des programmes relatifs aux victimes d'actes criminels. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Solliciteur général.)

ANALYSE

Les Indiens ont beaucoup plus de chances que les non-Indiens d'être envoyés dans des centres correctionnels; ils purgent en général des peines plus longues et sont moins susceptibles de jouir d'une libération conditionnelle. Cette situation reste sans solution. Les programmes de prévention et de redressement administrés par le gouvernement fédéral, les provinces et les autochtones pour combattre les conditions particulières auxquelles font face les contrevenants autochtones, majeurs et mineurs, exigent une grande coopération si l'on veut assurer à ces programmes le maximum de chances de réussite.

DESCRIPTION

Les trois programmes du ministère du Solliciteur général ont un petit budget et relèvent principalement de la Division des programmes. Par conséquent, les Initiatives

autochtones, le Centre de consultation et la Recherche visant la justice (autochtones) ont été regroupés aux fins de la présente étude.

À l'administration centrale, le petit groupe de la recherche et de l'élaboration des politiques, secondé par deux personnes détachées sur place, est chargé de la recherche, de l'évaluation et des statistiques. Il finance les initiatives communautaires qui servent de solutions de rechange aux programmes fédéraux provinciaux en vigueur à l'heure actuelle et il coordonne les activités au niveau national et régional.

DÉPENSES (millions $)

	83-84	84-85
Années-personnes	2.8	6.7
Traitements et salaires	0.1*	0.3*
Fonctionnement	0.1*	0.1*
Contributions	0.2	0.2*

* Estimatif.

RÉSULTATS

- Il n'est guère facile de quantifier les services d'élaboration des programmes et des politiques. Cette constatation est également vraie, de toute évidence, pour la plupart des fonctions intégrées aux bureaux de l'administration centrale.

- À l'heure actuelle, le Secrétariat subventionne 17 projets-témoins pour les autochtones dans les domaines de la prévention du crime, des programmes d'aide aux jeunes contrevenants et, plus récemment, d'aide aux victimes d'actes criminels. Les projets sont réalisés en collaboration avec les gouvernements provinciaux. La subvention est accordée pour trois ans au maximum et le ministère espère que les provinces, d'autres ministères fédéraux ou des organismes privés se chargeront d'en assurer la continuité. Le gouvernement a dépensé environ 1.7 million de dollars pour les projets concernant les autochtones depuis 1976.

- Les recherches et les statistiques répondent surtout aux demandes de données de référence qui n'existent pas encore.

CONSIDÉRATIONS

Dans tout le domaine de l'administration de la justice, les chevauchements de compétence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sont nombreux; le mandat du solliciteur général, qui est d'établir les programmes nécessaires et d'énoncer les principes que, de toute évidence, on lui réclame, est loin d'être clair. D'ailleurs, certains indices révèlent que le solliciteur général n'est pas encore prêt à définir sa politique relativement aux autochtones.

Bon nombre des projets-témoins auxquels le ministère du Solliciteur général a contribué depuis 1976 ont été poursuivis par les gouvernements provinciaux ou par d'autres ministères fédéraux, après la période initiale de trois ans de financement. Les autres projets, c'est-à-dire les ateliers, les séances de formation, les projets de recherche et l'évaluation des besoins, représentent des travaux préparatoires et ne sont pas destinés à être prolongés. Environ seulement 10 % des dépenses du programme font partie de cette dernière catégorie.

Environ 70 % des actes illégaux commis par les contrevenants autochtones sont perpétrés en dehors des réserves; cependant, les pressions se font plus fortes depuis quelque temps pour financer des projets expérimentaux sur la réserve (quelques-uns dans le contexte d'initiatives d'autonomie gouvernementale pour les Indiens). Le financement de ces programmes donne lieu à une certaine lutte dans le partage de ressources très limitées.

Le MAINC, le ministère de la Justice, la GRC et les Services correctionnels ont tous des programmes destinés aux autochtones et s'efforcent de coordonner leurs activités par l'intermédiaire de comités interministériels et de comités internes. Certains de ces programmes assurent seulement les services aux autochtones dans les réserves alors que d'autres s'appliquent plus généralement à tous les Indiens et à tous les autochtones, à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves.

SOLUTIONS POSSIBLES

Étant donné la rareté des données et le grand nombre d'intéressés, il pourrait être utile de mettre en commun les ressources en demandant aux autres ministères fédéraux et aux gouvernements provinciaux de financer collectivement cette recherche et d'impartir certains contrats aux universités et aux organismes autochtones. Il ne faut envisager aucune réduction des ressources fédérales à court terme, mais la recherche conjointe permettrait de réduire les chevauchements, de promouvoir la coopération et de tirer un meilleur parti des fonds dépensés.

Il faudrait "geler" les activités relatives à l'élaboration de la politique et aux contrats ou aux contributions en matière de justice, et qui sont reliées à l'autonomie gouvernementale des Indiens, jusqu'à ce que le gouvernement actuel détermine comment poursuivre et financer ce projet. Jusqu'à ce que cette décision soit prise, les ressources du Secrétariat du ministère du Solliciteur général (années-personnes et crédits) devraient servir surtout aux programmes et aux politiques visant à répondre aux problèmes, chez les autochtones, relatifs aux contrevenants, aux détenus, à la probation et aux victimes.

SOLUTIONS PRÉFÉRÉES

Les programmes du ministère du Solliciteur général sont de très petite envergure et ont à répondre à des demandes de plus en plus diverses et nombreuses, notamment la coordination des activités fédérales destinées aux autochtones. Il serait plus efficace que les divers programmes de justice concernant les autochtones relèvent de la même structure administrative. Ceci permettrait de réaliser en même temps des économies d'échelle, mais surtout de faire mieux comprendre aux clients le rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de la justice chez les autochtones et de leur faciliter l'accès aux programmes. À l'échelle nationale, un représentant du programme d'aide parajudiciaire à l'intention des autochtones et un délégué du programme du maintien de l'ordre sur les réserves (et peut-être d'autres programmes) devraient être appelés à participer à l'élaboration des programmes et à la définition des priorités (y compris la répartition des ressources fédérales). Ces personnes pourraient faire connaître les besoins au niveau des provinces et des localités.

Les projets relatifs à l'autonomie des Indiens dans le secteur de la justice devraient être retardés jusqu'à ce que la politique fédérale soit bien établie.

CONCLUSIONS

Il y a une forte demande pour la création de programmes de justice propres à régler la situation difficile des autochtones en conflit avec la loi. Étant donné les fonds limités et le peu de personnel dont on dispose à cet égard, il faut mettre au point une stratégie fédérale centralisée et mieux définie et ainsi assurer au programme le plus de chances de succès.

PROGRAMME D'AIDE PARAJUDICIAIRE À L'INTENTION DES AUTOCHTONES (JUSTICE 120)

OBJECTIF

Maintenir les services parajudiciaires pour venir en aide aux autochtones qui sont en conflit avec le système de justice pénale.

INTRODUCTION

L'idée d'une aide parajudiciaire aux autochtones a pris naissance dans les villes de l'Ouest au début des années 1960; le programme était financé par des subventions à court terme du gouvernement fédéral. En 1973, le programme fut regroupé sous l'égide du ministère de la Justice et il prit la forme de projet pilote. Il est devenu permanent en 1978-1979. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Justice.)

ANALYSE

Bien que le taux d'incarcération des autochtones connaisse un léger déclin (environ 5 % sur une période de quatre ans dans certaines régions), il demeure très différent du taux des non-autochtones. Il semble aussi que les autochtones ne connaissent pas bien le système judiciaire et soient intimidés par sa nature accusatoire. Par conséquent, il serait nécessaire de mettre sur pied un programme d'intervention s'appliquant dans les milieux urbains, les zones rurales et les régions éloignées pour remédier au manque d'instruction et faire disparaître les barrières culturelles.

DESCRIPTION

Les contributions sont versées aux autorités provinciales et aux administrations territoriales, qui partagent les frais moitié-moitié. À l'heure actuelle, 158 aides parajudiciaires, dont le nombre varie de trois au Labrador à 42 en Colombie-Britannique, offrent leurs services aux autochtones accusés d'avoir commis des actes illégaux.

DÉPENSES (millions $)

	83/84	84/85
Années-personnes	1.8	1.8
Traitements et salaires	70.0	60.0
Contributions	2,900.0	3,400.0
Autres dépenses de fonctionnement	10.0	10.0

RÉSULTATS

- Parmi les activités des aides parajudiciaires, notons les conseils donnés aux autochtones accusés d'avoir contrevenu à une loi fédérale, à une loi provinciale ou à des arrêtés municipaux, les visites en prison, les mesures prises pour obtenir les services des avocats, l'aide apportée pour obtenir les libérations conditionnelles, les services de counselling familial, la rédaction de rapports présentenciels et les services d'interprétation.

- Aucun de ces services n'est offert à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

- Les évaluations recommandent de ne pas abandonner ce programme. Selon leurs conclusions, le programme aurait permis de faire diminuer le taux d'incarcération. En Saskatchewan, les coûts du programme auraient, paraît-il, été compensés par la réduction des dépenses relatives à l'incarcération.

CONSIDÉRATIONS

Le gouvernement dépense environ 22,000 $ par année par personne incarcérée (dollars constants de 1982). Le taux d'incarcération des autochtones est très élevé dans certaines provinces (plus de 60 % des détenus en Saskatchewan) et il est possible qu'il devienne encore plus élevé. Les autochtones doivent aussi faire face à des peines plus longues et ont moins de chances d'être libérés sur parole.

Bien qu'il ne semble pas y avoir de problèmes de chevauchement importants, les fonctionnaires du ministère de la Justice se plaignent de ne pouvoir placer, comme ils le désirent, ces travailleurs dans les zones névralgiques. Il

semble que cette question relève de la compétence des provinces et, par conséquent, le gouvernement fédéral n'intervient pas.

Au cours des deux dernières années, six à 12 travailleurs parajudiciaires ont été mis à pied en Colombie-Britannique et en Saskatchewan en raison des mesures d'austérité imposées par ces provinces.

Voici les dépenses par région en 1984-1985 (milliers $) :

Colombie-Britannique	715.1
Alberta	773.0
Saskatchewan	472.2
Manitoba	216.6
Ontario	435.4
Québec	381.5
Terre-Neuve	72.4
Territoires du Nord-Ouest	242.4
Yukon	59.9
Île-du-Prince-Édouard	16.9
Autres projets	30.0
Total	**3,415.0**

Comparées aux dépenses de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, celles du Manitoba et de la Saskatchewan sont peu élevées, surtout si l'on considère les taux élevés de criminalité et d'incarcération qui sont signalés.

SOLUTIONS POSSIBLES

Étant donné le niveau de participation financière du gouvernement fédéral à un programme très utile, il y aurait peut-être lieu d'insérer une clause prévoyant des dépenses indispensables dans les ententes fédérales-provinciales. Lorsque les compressions effectuées par les provinces touchent des régions où les services sont quasi essentiels, la contribution du gouvernement fédéral devrait être maintenue au niveau de l'année précédente, majorée du taux d'inflation, de façon à permettre le maintien de certains services pour une période prédéterminée (peut-être trois ans). Le seuil des dépenses indispensables du gouvernement fédéral ne serait pas modifié tant que la province n'aurait pas établi son niveau de contribution.

CONCLUSIONS

Aucune modification importante n'est proposée.

PROGRAMME D'ACCESSION DES AUTOCHTONES AUX ÉTUDES EN DROIT (JUSTICE 11)

OBJECTIF

Encourager les autochtones à devenir membre de la profession juridique.

INTRODUCTION

En 1972, il y avait seulement sept avocats autochtones alors que le besoin dans ce domaine était nettement plus grand. Par conséquent, le ministère de la Justice a institué un programme de promotion sociale pour inciter les autochtones à embrasser la profession juridique. (Document habilitant : loi de crédits; ministère : Justice)

ANALYSE

L'accroissement rapide du nombre de litiges mettant en cause des autochtones, que ce soit dans le domaine constitutionnel, dans celui du droit civil ou dans celui du droit pénal, et la faible représentation des autochtones au sein de la profession juridique portent fortement à croire qu'un programme de promotion sociale serait utile.

DESCRIPTION

Dix Métis et Indiens non inscrits reçoivent une bourse pour entreprendre des études préalables aux études de droit ou des études de droit dans diverses universités. Les bourses couvrent les frais de scolarité et les frais de subsistance pour un maximum de trois ans. Les études peuvent comprendre divers cours préalables aux études de droit, de même que le programme de maîtrise.

DÉPENSES (millions $)

	83/84	84/85	85/86	86/87
Années-personnes	0.1	0.1	0.1	0.1
Total des bourses	0.13	0.21	0.28	0.35

RÉSULTATS

Quarante-quatre étudiants ont obtenu leur diplôme depuis 1972. Le taux de réussite est maintenant d'environ 100 % (de 1977 à 1981, il a été de 100 %).

OBSERVATIONS ET CONSIDÉRATIONS

Jusqu'en 1984-1985, le budget du programme prévoyait cinq participants par année. À la suite d'une évaluation réalisée en 1983 et étant donné le taux de réussite, le nombre de participants a été porté à dix (l'évaluation en recommandait 25).

Il semble y avoir disproportion entre le pourcentage d'avocats autochtones et la population autochtone (4 pour 10,000) et entre le pourcentage d'avocats non autochtones et la population non autochtone (14 pour 10,000).

Étant donné son faible coût et son excellent rendement, il serait difficile d'améliorer le programme ou de le rendre plus efficace.

Il n'existe aucun autre programme similaire qui vise essentiellement les aspirants avocats métis et indiens non inscrits. Les étudiants indiens et inuit reçoivent des bourses d'étude du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

SOLUTIONS POSSIBLES

Il conviendrait d'encourager la mise sur pied d'un programme semblable de bourses d'études, qui prévoirait une limite maximale pour le gouvernement fédéral et auquel participeraient les gouvernements provinciaux et les principales sociétés qui s'intéressent aux autochtones. D'autres parties seraient ainsi appelées à jouer un certain rôle et le gouvernement fédéral serait soumis à moins de pressions. Il serait peut-être aussi possible de doubler le nombre actuel de bourses d'études.

CONCLUSION

Ce programme d'étudiants en droit pourrait servir de modèle pour répondre aux besoins dans d'autres professions, notamment en administration ou en commerce. Une autre solution serait d'élargir ce programme et de l'étendre à

tout diplôme universitaire de sorte que la sélection se ferait d'après les résultats scolaires (un peu comme une "bourse Rhodes" pour les autochtones).